UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

LE DROIT PUBLIC FRANÇAIS

DANS LA

PREMIÈRE PÉRIODE DE LA GUERRE

(31 Juillet 1914 - 12 Janvier 1915)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SECTION ÈS SCIENCES ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES)

PAR

PIERRE BARRIÈRE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER

« Nulle Constitution ne peut être écrite, ni faite *à priori*. »

(J. DE MAISTRE, *Essais...*, XXIX 1809.)

« Les dispositions d'un Code, si parfait qu'on le suppose, ne sont pas des vérités immuables et éternelles. »

(M. MORIN, *La révolte des faits*, 1919.)

MONTPELLIER

IMPRIMERIE DE LA MANUFACTURE DE LA CHARITÉ

(Pierre-Rouge)

1922

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547021_0141

LE DROIT PUBLIC FRANÇAIS

DANS

LA PREMIÈRE PÉRIODE DE LA GUERRE

(31 Juillet 1914 - 12 Janvier 1915)

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

LE DROIT PUBLIC FRANÇAIS

DANS LA

PREMIÈRE PÉRIODE DE LA GUERRE

(31 Juillet 1914 - 12 Janvier 1915)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SECTION ÈS SCIENCES ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES)

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

PAR

PIERRE BARRIÈRE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER

« Nulle Constitution ne peut être écrite, ni faite *à priori*. »

(J. DE MAISTRE, *Essais...*, XXIX 1809.)

« Les dispositions d'un Code, si parfait qu'on le suppose, ne sont pas des vérités immuables et éternelles. »

(M. MORIN, *La révolte des faits*, 1919.)

MONTPELLIER

IMPRIMERIE DE LA MANUFACTURE DE LA CHARITÉ
(Pierre-Rouge)

1922

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. Valéry, Doyen, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

Moye, professeur de Droit international public, assesseur.

Charmont, professeur de Droit civil (en congé).

Morin, professeur de Droit civil.

Donnedieu de Vabres, professeur de Droit criminel.

Becqué, professeur de Droit civil.

De Nesmes-Desmarets, professeur de Droit administratif.

Roche-Agussol, professeur d'Economie politique.

Bastid, chargé de cours de Droit constitutionnel.

Dijol, chargé de cours de Procédure.

Vincent, chargé de cours de Droit romain.

Bosc, chargé de cours de Droit civil.

Suret, chargé de cours d'Economie politique.

Guenoun, chargé de cours de Droit romain.

Vialleton, chargé de cours de Droit civil.

Vigié et **Brémond**, Doyens honoraires.

Laborde, professeur honoraire.

Chausse, professeur honoraire.

Rochette, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

Président : **M. De Nesmes-Desmarets.**

Suffragants : **MM. Moye,** [redacted]. Professeur
Bastid, chargé de cours.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions écrites dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A LA MÉMOIRE

DE NOS CAMARADES

D'ÉTUDE ET DE COMBAT

QUI EN MOURANT

POUR LA DÉFENSE

D'UN DOUBLE PATRIMOINE

MATÉRIEL ET MORAL

NOUS ONT TRACÉ

SUR

LE CHAMP DE BATAILLE DE LA PENSÉE

LE DEVOIR DE COMPRENDRE

LA LEÇON DE SCIENCE POLITIQUE

ÉCRITE DE LEUR SANG.

P. B.

LE DROIT PUBLIC FRANÇAIS

dans la

Première période de la Guerre

(31 JUILLET 1914 - 12 JANVIER 1915)

INTRODUCTION

On a beaucoup écrit sur la guerre de 1914. Mais on n'a pas, selon nous, suffisamment dégagé les faits politiques qui l'ont dominée. Une nation ne remporte pas ses victoires rien que par le génie de ses généraux, le courage et le nombre de ses soldats et la perfection de son outillage. La solution victorieuse du premier problème sanglant, dont les plaines de la Marne ont été les témoins, n'a-t-elle pas été favorisée et commandée par la solution préalable d'un angoissant problème politique ? Allait-on, en août 1914, affronter la bataille avec de vieilles armes constitutionnelles et de vieux principes ? Notre honneur aujourd'hui est de pouvoir répondre à cette question après l'épreuve des faits.

Portant seule, en août et septembre 1914, le poids de la guerre, la France, malgré son flanc déchiré, « a redressé », à la face du monde, une situation désespérée en abdiquant des principes séculaires. D'aucuns ont fait la chronique des combats de cette mémorable époque. Il nous appartient aujourd'hui d'apporter, sept ans après les faits, un aperçu de la situation politique qui a caractérisé cette période décisive. Nous ne construirons cet exposé qu'avec des matériaux authentiques. L'œuvre sera modeste. Elle n'échafaudera aucun raisonnement, mais seulement des textes et des faits.

Dans une de ses maximes de philosophie politique, Joseph de Maistre écrivait, au lendemain de la Révolution : « Une des grandes erreurs d'un siècle qui les professa toutes, fut de croire qu'une constitution politique pouvait être écrite et créée *à priori*...; ce qu'il y a de plus fondamental et de plus essentiellement constitutionnel dans les lois d'une nation ne saurait être écrit » ; et semblant aller jusqu'au paradoxe, ce positiviste ajoutait : « La faiblesse et la fragilité d'une constitution sont en raison directe de la multiplicité des articles constitutionnels écrits » [1]. Cent ans après la publication de ces aphorismes, la France démocratique déchirait une partie de sa *Déclaration des Droits de l'Homme* et de sa Constitution

---

[1] Voir les *Essais sur le principe générateur des Constitutions politiques* (I et IX).

et, accomplissant une véritable contre-révolution à la lettre de celle du philosophe, se créait un régime de fait qu'aucun gouvernement légal n'avait connu.

Le principe des constitutions écrites a été et reste encore en honneur dans nos écoles et dans notre vie constitutionnelle. M. Hauriou ne craint pas d'écrire que « les constitutions rigides paraissent très supérieures aux constitutions souples », et qu'« on n'est même pas fondé à leur reprocher de n'être pas aisément modifiables », jugeant qu'une « certaine résistance aux modifications » est « chose avantageuse »[1].

Nous voudrions qu'avec l'expérience de cinq années de guerre, on serrât de plus près la réalité et que, par l'étude comparée de nos institutions et de celles des pays étrangers, on arrivât à dégager les imperfections que les temps de crise que nous venons de traverser ont mises en relief plus particulièrement chez nous: Il ne faut pas traiter la question de trop haut et dire, avec la plupart de nos hommes politiques, que notre constitution s'est merveilleusement adaptée au régime de guerre[2], alors qu'il est démontré que cette constitution n'était faite que pour la paix et que, comme nous le verrons, elle a dû, devant les

---

[1] M. Hauriou, *Droit Public*, 1916, p. 685.

[2] Nous donnerons quelques-unes de ces opinions, *in fine*, dans notre conclusion.

événements, non pas « s'assouplir », (le mot n'est qu'une métaphore), mais se rompre sur plusieurs points. Il ne faut pas, non plus, dire que nous n'avons là, comme champ d'expérience, qu'un régime exceptionnel, aujourd'hui terminé, sans importance dans le cours de notre histoire politique et juridique. Régime exceptionnel, une censure qui a duré 62 mois ? Régime exceptionnel, celui qui, après 7 ans, maintient encore le principe du *moratorium* et le cours forcé des billets de banque ?... Avec la menace constante et croissante de troubles, menace d'autant plus évidente que la plus terrible des guerres n'a pas réussi à l'écarter, on a le devoir de poser à nouveau la question de notre régime constitutionnel et de reviser un procès dont les principes de 1789 avaient prétendu rendre le jugement définitif.

Section 1. — **Les caractères de la constitution anglaise**

L'admiration professée, depuis deux siècles, à l'égard des institutions anglaises (que nous avons mal copiées et surtout mal adaptées), aurait dû, au moins, attirer notre attention sur leur flexibilité et leur faculté d'adaptation aux événements les plus imprévus. Sans rien changer de ses organes, maintenant dans leur intégrité les pouvoirs de son Parlement, l'Angleterre a pu affronter la crise mondiale sans risquer, comme la France, de faire casser un seul de ses rouages constitutionnels.

I

On n'a pas suffisamment dégagé le caractère « évolutionniste » de la constitution anglaise, en regard de la nôtre qui est révolutionnaire. Nous ne trouvons pas, à la base des institutions britanniques, un décalogue politique analogue à notre abstraite *Déclaration des Droits de l'Homme*. Nous n'y trouvons pas ces multiples constitutions codifiées qui, dans notre système actuel, prétendent enfermer toutes nos règles et coutumes juridiques et politiques dans un moule rigide. Constitution plutôt coutumière qu'écrite, formée de *statutes* variables plutôt que de lois inflexibles, composée, dans sa majeure partie, de ce que M. Dicey appelle un « corps de morale constitutionnelle » ou des « sous-entendus de la constitution » [1], c'est-à-dire de lois non écrites, entrées dans les mœurs depuis un temps indéterminé; en un mot, constitution dont M. A. Ribot a pu dire que « ce qu'il y a de plus essentiel est précisément ce quine s'y trouve pas » [2]. Voilà le caractère principal qui domine le système politique anglais et le différencie du nôtre.

C'est ce caractère qui a fait de la machine consti-

---

[1] Dicey, *Introduction au droit constitutionnel*.

[2] *Idem* p. 8.

tutionnelle anglaise, à la veille de la guerre, un organe plutôt physiologique que mécanique, un corps doué d'intelligence plutôt qu'une série d'administrations séparées et irresponsables, en un mot un Etat se rapprochant, comme le désirait M. Gabriel Tarde, du « modèle d'organisation représenté par l'esprit humain » [1], par tout l'atavisme dont, à travers les siècles, il a pu s'enrichir. Les secousses sociales et les heurts internationaux du XIX^e^ siècle ont fini par atténuer, en Angleterre, les effets du principe de la séparation absolue des trois pouvoirs, tant louée et maintenue chez nous comme un modèle de symétrie et d'équilibre politiques, alors que de l'aveu de M. Wilson lui-même, cette séparation « expose les gouvernements à une paralysie désastreuse dans les moments de crise » par « sa division de l'autorité et sa dissimulation de la responsabilité » [2]. On verra comment nous avons été forcés de supprimer, en France, toute séparation de pouvoirs en supprimant le pouvoir législatif durant les cinq premiers mois de la guerre. Pareille amputation ne s'est pas faite en Angleterre en raison de la communion qui, malgré les principes, existe, en fait, entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, les membres de la Chambre des Lords étant nommés par le roi et le

---

[1] Nous empruntons cette citation à la préface du *Kiel et Tanger* de M. Maurras (p. 30).

[2] *Congressionnal government, a study in american politics*, 1890.

pouvoir législatif étant l'apanage aussi bien du roi que des Chambres [1].

De même, on verra jusqu'à quel point nos ministres, mandataires du pouvoir parlementaire, ont dû s'éloigner de celui-ci, en dépit des règles constitutionnelles, pour acquérir un minimum d'indépendance. Le rôle souverain et indépendant que jouent, au contraire, en temps normal, en Angleterre, les titulaires du pouvoir exécutif, s'est simplement accentué pendant la crise, sans heurter de front les pratiques constitutionnelles des deux Chambres restées au pouvoir. De plus, le rôle personnel tenu par le roi, représentant la nation au-dessus des luttes des partis et de l'instabilité ministérielle, a permis au gouvernement anglais de conserver, en pleine tempête, la continuité et la force nécessaires, sans qu'il ait couru le risque d'un changement de gouvernement analogue à celui qui, opéré en France le 26 août 1914, en plein désastre, menaça la vie politique et, par là, la sécurité de notre pays [2].

---

[1] « Le secret de l'efficacité de la Constitution anglaise peut être décrit comme l'union intime, la fusion presque complète des pouvoirs exécutif et législatif ». Walter Bagehot (rapporté par le *Correspondant* du 10 juin 1920, p. 774).

[2] « On parle volontiers de la stabilité de la Constitution anglaise. La vérité est que cette constitution est toujours en mouvement et en oscillation, et qu'elle se prête merveilleusement au jeu de ses différentes parties. Sa solidité vient de sa souplesse ; elle plie et ne rompt pas. Elle se maintient, non par la vigueur de ses affirmations, mais par le vague étudié de ses réticences » (Boutmy. *Etudes de Droit constitutionnel*, 1883, p. 34).

II

Il est évident que nous ne pouvons établir un parallèle absolu entre les deux pays. L'Angleterre n'a pas eu à subir la même acuité d'événements qui amenèrent, en France, en moins de cinq semaines, l'armée allemande aux portes de sa capitale. Elle n'a pas eu à se réveiller brusquement de la somnolence qu'entretenait chez elle le jeu normal de la lutte des partis. Elle n'est venue que lentement à l'idée de faire à l'Allemagne une guerre intégrale. C'est pourquoi l'on doit se demander si la transformation de sa Constitution n'est pas plus compréhensible du fait que, sans souffrir une brutalité aussi manifeste de la part des événements, elle s'est pliée, sans à-coups, aux exigences simultanées des circonstances et des institutions.

Tandis qu'au lendemain de la déclaration de guerre, notre Parlement, lié par les principes constitutionnels, ne concédait au pouvoir exécutif, sous le coup des exigences du moment, que quelques-unes de ses prérogatives, le Parlement anglais, dont les pouvoirs, moins définis et par conséquent plus étendus, sont, non seulement législatifs, mais constituants, votait, le 8 août 1914, une loi conférant au roi « le pouvoir de faire, en Conseil, des règlements pour la défense du royaume » [1]. Cette loi, remaniée

---

[1] Devançant le vote du Parlement, le roi d'Angleterre s'était déjà arrogé, par une *Proclamation* du 4 août 1914, le droit de « prendre

le 28 août et remplacée ensuite par la loi du 27 novembre 1914, reconnaissait par avance, dans son indétermination voulue, la légalité des « règlements » royaux que la nécessité des événements allait demander dans la période la plus critique de la guerre. Loin de se supprimer, de s'incliner devant les prérogatives que les circonstances, dans tous les pays, allaient donner fatalement aux titulaires du pouvoir exécutif, le Parlement anglais devançait les événements en octroyant lui-même au roi, de sa propre volonté, des pouvoirs qui, en France, furent au contraire arrachés à un Parlement timide par la seule force des événements.

Lorsque, la première tourmente passée, le pouvoir législatif reprit, en France comme en Angleterre, la quasi-intégrité de ses droits, la Constitution anglaise, poursuivant son évolution séculaire, entra insensiblement dans la voie de nouvelles transformations pour mieux adapter son régime parlementaire aux nécessités du régime de guerre. La première de ces transformations, qui remonte au 26 mai 1915, mit fin à la traditionnelle lutte des partis par le renouvellement du cabinet Asquith. La tradition parlementaire anglaise, analogue, en cela, à la nôtre, voulait, avant la guerre, que le ministère ne fût que la représentation du parti qui avait sa majorité dans

---

toutes les mesures exigées pour garantir la sécurité publique et la défense du royaume », attendu, disait la *Proclamation*, « qu'en vertu de la loi de notre royaume, c'est notre *prérogative incontestée* ».

la Chambre des Communes. Au moment de la déclaration de guerre, le ministère en fonction était libéral. Quand la Chambre des Communes se réunit, après douze jours de vacances, le 3 juin 1915, elle se trouva en présence d'un ministère de coalition, de « concentration nationale », dans lequel se trouvaient, à côté des libéraux, des unionistes et des travaillistes. La souplesse de la Constitution anglaise fit que cette transformation, que M. Jèze a appelée « un fait inouï dans l'histoire politique moderne de l'Angleterre » [1] (si l'on songe, en effet, que l'Angleterre est le berceau du gouvernement des partis), s'opéra sans crise de gouvernement et sans entorse apportée à la Constitution.

Le premier résultat de cette transformation fut de remplacer le principe de la « responsabilité solidaire » des ministres, en vigueur en Angleterre comme en France, qui faisait du ministère une équipe politique, par celui de la « responsabilité individuelle » mettant en avant la compétence du ministre plutôt que sa couleur politique [2]. Le deuxième fut de détacher complètement des luttes politiques le premier ministre, qui ne fut plus le *leader of the house*, c'est-à-dire le « premier orateur de la Chambre des Communes », mais uniquement le chef d'un gouvernement. Sans recourir à la mesure extrême de la suppression du pouvoir légis-

---

[1] *Revue de Droit Public*, 1919, p. 426.
[2] V. *id.*, p. 616.

latif, le pouvoir exécutif anglais obtenait ainsi, grâce à sa souplesse constitutionnelle, l'indépendance et la force nécessaires pour affronter la solution des grands problèmes nationaux.

La deuxième transformation s'effectua avec la même modération. Le Conseil des ministres anglais, composé de 18 à 20 membres, chiffre reconnu trop élevé pour l'examen rapide des questions posées par la guerre, se dédoubla par la création spontanée d'un cabinet plus restreint, d'un « Directoire », composé de 12 membres en 1915 (le *War Comitee*) et seulement de 5 en 1916 (le *War Cabinet*). Cette création n'était, en quelque sorte, que la reconnaissance officielle de l'*Inner Cabinet*, ou cabinet intérieur, que la tradition anglaise avait admis depuis longtemps comme le conseil exécutif du ministère, regardant avec raison l'augmentation croissante du nombre des ministres comme dangereuse par certains côtés. Le *War Cabinet* de 1916 s'extériorisa de tout débat parlementaire. En France, au contraire, le retour au régime parlementaire ramena la comparution des ministres devant les Chambres. « La flexibilité de notre Constitution, devait dire à ce sujet le *Times*, nous a permis d'effectuer des innovations presque révolutionnaires » [1].

C'est de l'étude de ces « innovations presque révolutionnaires » que M. Barthélémy, un de nos

[1] Du 7 décembre 1916.

professeurs qui connaissent le mieux les institutions politiques modernes de l'Europe, a tiré cette conclusion que « notre pays est resté beaucoup plus fidèle aux règles du régime parlementaire que le pays même dans lequel ce régime est né »[1]. Cette conclusion est exacte ; mais elle oublie la période des cinq premiers mois de guerre, celle que nous allons étudier plus particulièrement, et qui a vu non seulement l'éclipse des « règles de notre régime parlementaire », mais encore celle de nos principes constitutionnels. C'est parce que le régime politique de guerre anglais a marqué le juste milieu entre ce que nous appellerons la « dictature de la Marne » et le régime parlementaire intégral, tel que nous l'avons connu aux mauvais jours de 1916, qu'il convenait, au seuil de cette étude, d'en préciser les caractères.

Section 2. — **Les précédents de la dictature de 1914.**

Le nouveau régime politique et juridique, que les événements de 1914 ont imposé à notre société démocratique, et dont la trace restera, dans notre histoire, comme une expérience et un exemple, n'a pas eu, contrairement à ce que certains pourraient penser, de précédent intégral. Pas plus la Convention de 1793 que le Gouvernement de la Défense Nationale de 1870, n'offrent un régime analogue à celui inauguré dans la période août-décembre 1914.

---

[1] *Le problème de la compétence dans la Démocratie*, 1918.

On peut dire même que les cent-vingt-cinq années qui séparent la Révolution de la Dictature de 1914, avec la série d'expériences politiques que les troubles sociaux ont apporté, dans une époque qui a vu quatre révolutions, cinq invasions et huit régimes constitutionnels, ont donné, aux différents hommes de nos gouvernements de guerre, une leçon de choses dont ils ont utilement profité.

Le « Comité de Salut Public » de 1793 était bien un gouvernement anormal, « révolutionnaire » disait-on à cette époque, exigé par les circonstances, comme celui de 1914. Mais, à la différence de ce dernier, il ne s'était formé qu'après plusieurs étapes, était institué par une loi (celle du 6 avril 1793), comme devait l'être, pendant la guerre, le régime anglais, suisse et italien, et ne niait pas le principe de la séparation des trois pouvoirs [1]. On était encore trop près de la *Déclaration des Droits de l'Homme* », et de la Constitution de 1791 pour se permettre, à l'égard de principes considérés comme évangéliques, la moindre insubordination. En effet, durant la période qui vit ce régime dictatorial (1793-1795), le mécanisme parlementaire, personnifié dans une assemblée de 749 membres, la Convention, persista, et les ministres qui composaient le « Conseil exécutif » restèrent en fonctions. En théorie, le « Comité de Salut Public » n'était qu'un

---

[1] V. *Le rôle du Pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, par J. Barthélémy, p. 477.

agent du pouvoir exécutif. En raison des circonstances, la Convention lui accorda quelques prérogatives exorbitantes ; mais il fonctionna toujours dans le cadre des institutions démocratiques imposées, trois ans auparavant, par les théoriciens de la Révolution [1]. En 1914, au contraire, comme nous le verrons, la session des Chambres fut clôturée par décret, et les ministres eux-mêmes se turent devant le nouveau pouvoir que les événements militaires allaient créer.

La révolution de 1848 amena, peut-être, un plus grand trouble dans nos organes constitutionnels. Le général Cavaignac fut investi, par simple décret (du 24 juin) de « tous les pouvoirs exécutifs », sous le contrôle de la Constituante. Malgré la modestie de ce militaire qui, après les journées sanglantes de juin, voulut rendre à l'Assemblée les pouvoirs qu'elle lui avait momentanément conférés, celle-ci les lui maintint avec le titre nouveau de Président du Conseil des ministres. On peut évidemment douter de la légalité de ces attributions gouvernementales ; mais elles avaient la supériorité, sur celles de 1914, d'avoir été précédées de documents sinon légaux du moins à forme légale. Elles prirent fin avec la promulgation de la Constitution du 4 novembre 1848.

Le Gouvernement de 1870-71, sous sa rigueur apparente, fut loin d'offrir de grandes analogies avec

---

[1] Selon M. Hauriou, la dictature de 1793 fut une « dictature du pouvoir législatif ». (*Principes de Droit Public*, 1916, p. 788).

celui de 1914. Malgré la nécessité des événements, le Gouvernement de la Défense Nationale resta à Paris. Loin de se plier aux exigences et aux ordres militaires, comme celui de 1914, il inaugura, par opposition au gouvernement impérial qu'il venait de détrôner, un régime civil que le désastre du 4 septembre aurait dû faire écarter. On croyait, à cette époque, à la force de l' « action morale » et aux harangues. Des « commissaires civils » furent envoyés aux armées. Dans Paris assiégé, on recourut à des élections et à un plébiscite. L'émeute éclatée dans Paris le 31 octobre, ne fut même pas réprimée. Et si une dictature s'échafauda, à l'abri de la loi de 1849 sur l'état de siège, elle fut bien pâle à côté de celle que le Gouvernement de 1914 devait mettre en vigueur.

En réalité, il y eut un peu de tous les régimes dictatoriaux, essayés depuis 1793, dans le gouvernement d'août-décembre 1914. On revint à l'institution de la censure, mais avec plus d'énergie que sous la Restauration. On ressuscita les cours martiales de 1870, mais pour en faire, aux armées, des juridictions de droit commun. On supprima complètement le contrôle parlementaire pour une période dont aucun régime démocratique n'avait connu la longueur. On recourut, mais avec plus d'ampleur, à la levée en masse de 1793. En un mot, on synthétisa avec force les différentes expériences gouvernementales faites au cours d'un siècle, pour tenter de créer un régime constitutionnel susceptible d'affronter le plus grand des bouleversements mondiaux.

Section 3. — **Quelques projets législatifs sur l'état de guerre.**

Nous serions toutefois injuste envers nos contemporains si nous ne mentionnions pas les efforts accomplis par quelques uns de nos législateurs pour donner à la France des institutions lui permettant d'affronter convenablement l'état de guerre.

Le 12 décembre 1893, M. Castelin déposait à la Chambre des Députés un « projet de résolution tendant à la révision des lois constitutionnelles dans le but de suspendre le pouvoir législatif en cas de guerre ». Ce projet fut enterré par les commissions. En 1895, M. Gauthier de Clagny, s'inspirant d'une étude publiée en 1890 par M. Pierre [1], secrétaire de la Présidence de la Chambre des députés, proposait de déléguer, en cas de guerre, le pouvoir législatif à deux commissions élues par la Chambre et le Sénat qui devaient disparaître [2]. Ce projet fut maintenu avec quelques modifications par M. Fabre, au Sénat, le 12 Mars 1895. Il subit une éclipse de 9 années et fut repris à nouveau, le 8 Mars 1904, lors de la guerre russo-japonaise, par M. de Clagny. Après deux ans de silence, l'alerte de Tanger fit revenir nos législateurs sur cette question brûlante. M. de

---

[1] *Du Pouvoir législatif en cas de guerre*, 1890.

[2] *Journ. offi.* du 18 février 1895. Annexes : Chambre des Députés, n° 1180, p. 208. Voir aussi, *Problèmes de politique et finance de guerre*, Alglave éditeur, 1915.

Rosambo, le 27 février 1906, interpella le gouvernement sur « l'organisation des pouvoirs publics en temps de guerre ». L'opinion publique elle-même fut saisie de la question par le général André, ancien ministre, qui, en juin et juillet 1906, écrivit dans le *Matin* une série d'articles sur « la mobilisation gouvernementale et la grande guerre ». Mais le ciel diplomatique devenant plus serein, la question perdit de son acuité et sommeilla jusqu'au jour où, l'incident d'Agadir étant survenu, M. Maxime Lecomte saisit à nouveau le gouvernement, au Sénat, le 6 juin 1912, par une interpellation sur « l'organisation légale de la défense nationale »[1]. Le Sénat, avec l'insouciance des assemblées anonymes qui ne voient que le danger immédiat, répondit à cette nouvelle interpellation par un ordre du jour de confiance au gouvernement.

Il fallut le coup de tonnerre d'août 1914 pour donner à notre gouvernement, par dessus les fragiles interpellations de son pouvoir législatif, l'énergie suffisante pour démolir sa constitution rigide et s'adapter à un régime qu'une autocratie n'aurait osé prévoir[2].

---

[1] *Journ. offi.*, Débats parl., Sénat, p. 919.

[2] Le 14 décembre 1916, la nécessité des événements fit déposer à nouveau, sur le bureau de la Chambre des députés, un projet de loi « autorisant le gouvernement (c'est-à-dire le pouvoir exécutif), jusqu'à la cessation des hostilités, à prendre toutes mesures commandées par les nécessités de la défense nationale ». Ce projet fut repoussé au nom des principes constitutionnels. M. Klotz ayant déclaré : « Il s'agit d'une question touchant à la révision de la Constitution », M. Ribot, ministre des finances, répondit : « On ne revise pas la Constitution ici ». (V. *J. Off.* Déb. parl., Ch. des Dép., 1916, p. 3675).

Notre but, en entreprenant cette étude de droit constitutionnel et public, relative à la période des cinq premiers mois de la guerre, sera d'abord de distinguer les organes qui, en l'absence de tout pouvoir législatif, ont formé les éléments de la dictature qui a gouverné la France d'août à décembre 1914. Nous envisagerons ensuite, dans une deuxième partie, combien les droits individuels, garantis par notre Constitution, ont dû sacrifier de leur intégrité à ce nouveau pouvoir créé par les événements.

PREMIÈRE PARTIE

L'ORGANISATION D'UNE DICTATURE DE GUERRE

INTRODUCTION

On comprendra mieux la réaction que le gouvernement, sous l'impulsion tragique des faits, a accomplie dès la fin du mois de juillet 1914, si l'on dévisage rapidement la physionomie politique des quelques jours qui ont précédé la guerre.

L'instabilité ministérielle, cette pierre d'achoppement des critiques anti-démocratiques, venait de se manifester avec force, le 12 juin, par la chute du cabinet Ribot, vieux de 48 heures. L'opposition bruyante du Parlement venait à peine de se calmer, après le sensationnel rapport Humbert, du 13 juillet, sur notre « impréparation militaire ». Le Président de la République, accompagné du Président du Conseil, accomplissait, dans les eaux de la Mer du Nord, une lointaine croisière, laissant à M. Bienvenu-Martin, ministre de la Justice, le soin de veiller à Paris aux fonctions de l'exécutif et celui de soutenir

la France dans une des plus redoutables mêlées diplomatiques de l'histoire. Au dessous de ce gouvernement, en apparence quelque peu disloqué, l'opinion se montrait nerveuse. On se battait encore sur les boulevards de Paris, au passage des retraites militaires, et l'on parlait déjà des « documents verts » à l'audience d'un célèbre procès.

Mais nous voici au 30 juillet. MM. Poincaré et Viviani sont revenus, en hâte, la veille, de Stockolm. Le ciel diplomatique s'assombrit de plus en plus. On apprend que l'Allemagne, grâce à la souplesse de sa Constitution, a mis en marche son *kriegsgefarhzustand* [1]. Il faut que la France, à son tour, s'érige « en état de menace de guerre ». La dictature de salut national va se créer.

Le mécanisme politique qui a présidé aux destinées de la France dans cette période décisive, n'a pas été créé de toutes pièces dès le début de la crise. Il n'a même pas été créé en totalité par des documents législatifs, mais surtout par des actes de fait, pris principalement par l'autorité militaire, sous la nécessité pressante des événements. Nous verrons ce mécanisme se simplifier, se renforcer en proportion de l'avance militaire de l'envahisseur. Nous le verrons exercer son plein rendement de force, lors

---

[1] « Des puissances dont la législation constitutionnelle ou militaire ne ressemble pas à la nôtre ont, sans avoir pris un décret de mobilisation, commencé et poursuivi des préparatifs qui équivalent, en réalité, à la mobilisation même ». (*Proclamation gouvernementale* du 1er Août).

des journées décisives de septembre 1914. Nous le verrons, enfin, se disjoindre quelque peu, s'affaiblir durant la retraite ennemie sur l'Aisne et sur l'Yser, pour, finalement, se stabiliser avec la guerre de tranchées.

D'août 1914 à janvier 1915, trois périodes sont donc à distinguer dans l'évolution de cette dictature à la fois politique et militaire.

CHAPITRE PREMIER

La substitution du pouvoir exécutif au pouvoir législatif

(30 Juillet — 25 Août 1914)

La première période de l'histoire politique du début de la guerre, que l'on peut placer entre le 30 juillet et le 25 août 1914, se caractérise par la substition du pouvoir ministériel au pouvoir parlementaire. C'est la première brèche faite au principe de la séparation des trois pouvoirs. Le pouvoir législatif, devant l'impossibilité d'adapter ses fonctions aux multiples exigences de l'état de guerre, va s'incliner et finalement se supprimer devant le pouvoir exécutif, reconnu seul capable de prendre des décisions urgentes.

I

Du 30 juillet au 3 août, le Conseil des ministres tient une moyenne de trois séances par jour. Il s'adjoint quelques membres de l'Etat-Major pour prescrire les premières mesures militaires, pendant

que M. Poincaré confère avec le généralissime Joffre et le futur ministre de la Guerre Millerand, et que M. Viviani, président du Conseil, s'entoure, pour être utilement conseillé, des ministres démissionnaires de la veille : MM. Ribot, Pichon, Delcassé, Briand, etc... Les querelles de couloir sont loin. L' « union sacrée » est déjà réalisée à la tête de notre pouvoir, constitué, deux mois auparavant, par des luttes d'opinion [1].

Dès le 3 août, date officielle de la déclaration de guerre [2], ce pouvoir va se sentir trop à l'étroit dans son corset parlementaire. Il va s'élargir sur la base des nécessités nationales. M. Viviani, « désirant concentrer toute action gouvernementale dans ses mains », dit une note officielle du 3 août, confie le portefeuille des Affaires étrangères à M. Doumergue, pour ne garder que la Présidence du Conseil. M. Sarraut est appelé à l'Instruction publique. Un ministère officieux, comprenant les plus remarquables de nos hommes politiques de la veille et du lendemain, est même constitué, par un décret du 6 août, à côté du ministère constitutionnel, sous le nom de « Commission supérieure chargée d'étudier

---

[1] Voir l'*Histoire de la Guerre* de M. le sénateur L. Cornet, tome I, pp. 145 et ss.

[2] Voir la *note gouvernementale* du 5 août (JO du 6). Signalons, en passant, que la guerre fut déclarée sans que l'article 3 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, qui exige « l'assentiment préalable des Chambres » en cette matière, ait reçu son application.

les questions intéressant le ravitaillement de la population civile »[1].

D'autre part, le Sous-Secrétariat d'État à la Guerre, dont les fonctions, déterminées par un décret du 14 juin 1914, ne sont plus, selon le rapport adressé par le ministre de la Guerre au Président de la République, « en harmonie avec l'état de guerre », va voir ses attributions élargies par un décret du 16 août qui, ne pouvant prévoir toutes les exigences qui s'imposeront à un tel service, déclare que « les attributions du Sous-Secrétariat d'Etat à la Guerre seront fixées par des décisions spéciales » ministérielles. Ce décret mettait en brèche un des principes de notre droit constitutionnel, qui dit, selon M. Brémond, que « les fonctionnaires n'ont pas le droit de déléguer l'autorité dont ils sont investis »[2], ces fonctionnaires tenant l'autorité de la Constitution ou de la loi pour l'exercer et non pour en disposer[3]. La première de ces décisions ministérielles fut prise

---

[1] Ce mystérieux Conseil, présidé par M. Malvy, ministre de l'Intérieur, avait à sa tête six vice-présidents dont cinq (MM. Briand, Ribot, Delcassé, Millerand, Sembat) devaient faire partie de la combinaison ministérielle du 26 août. Son rôle politique, et en particulier celui de M. Delcassé, n'a pu être contesté. Un changement ministériel faillit même s'opérer à cette époque (3 août). Si l'on en croit M. Jean Bernard (*Histoire générale et anecdotique de la Guerre*, t. I, p. 435), ce ne fut que sous la pression du parti radical-socialiste que M. Delcassé ne fut pas nommé ministre des Affaires étrangères. Son concours n'en persista pas moins jusqu'au 26 août.

[2] *Revue critique de législation*, 1894, p. 313.

[3] Esmein. *Droit constitutionnel*, 3e édition, p. 608.

le 17 août [1]. Elle attribuait au Sous-Secrétariat d'Etat à la Guerre la gestion de trois départements : le service sanitaire à l'intérieur, celui des prisonniers de guerre ennemis et celui des évacués des places fortes et des étrangers internés.

Devant le renforcement de ce pouvoir ministériel, le Parlement va se diminuer. La « séance historique » du 4 août ne va être qu'une « séance de draperie », destinée surtout à donner une forme légale aux premiers décrets d'une importance capitale, comme celui prescrivant l'état de siège dans toute la France. Séance historique s'il en fut une, puisqu'on vota dix-huit projets de lois en une heure et des lois qui, comme celles des allocations, des crédits à accorder, du cours forcé, de la prorogation des échéances, etc... auraient demandé, en temps normal, plusieurs semaines de discussions pour chacune d'elles. Séance historique, dans laquelle on entendit de sublimes paroles sans lendemain dans les annales du Parlement ; dans laquelle, pour la première fois, « tous les partis », selon la formule du Président du Conseil, « se trouvèrent vraiment confondus dans la religion de la patrie ».

L'ajournement des séances parlementaires fut demandé courtoisement par M. Viviani qui déclara

---

[1] « Ce décret était évidemment illégal parce qu'incontestablement si un décret peut déterminer la compétence d'un sous-secrétaire d'Etat, il ne peut pas donner au ministre pouvoir de régler cette compétence ». Duguit. *Droit constitutionnel*, 1918 (3e édition), p. 540.

que la session extraordinaire resterait tout de même ouverte. C'était la première étape de la diminution du pouvoir législatif, sanctionnée plus tard par décret. Les Chambres acquiescèrent. Elles s'ajournèrent *sine die*. En leur absence, de grandes choses devaient s'accomplir.

II

Quelques juristes ont essayé d'expliquer le silence des Chambres, durant les cinq premiers mois de la guerre, par l'hypothèse d'une délégation tacite du législatif envers l'exécutif. Cette explication, malgré la *Déclaration gouvernementale* du 22 décembre 1914, disant que le gouvernement avait « usé du droit que lui avait remis le Parlement de régler toutes matières » [1], est inadmissible. Nous regardons même la délégation expresse, formulée par le Parlement dans sa séance du 4 août, donnant à l'exécutif le droit « d'ouvrir des crédits pour les besoins de la défense nationale » et celui de « prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'exécution ou suspendre les effets des obligations... », comme anti-constitutionnelle.

A la différence, en effet, du système constitutionnel anglais, qui donne au pouvoir législatif le droit de déléguer quelques unes de ses fonctions au Roi et au Cabinet (parce que le Parlement anglais,

[1] V. *J. Officiel* du 23 déc. 1914. Déb. parl.

comme nous l'avons vu, dispose de pouvoirs à la fois législatifs et constituants), le système constitutionnel français ne pouvait permettre à notre Parlement, lié par une série de principes et de textes, d'abandonner la moindre parcelle de ses pouvoirs. Comme le dit la Constitution du 5 fructidor An III (article 46), qui reste toujours une des bases de nos institutions démocratiques modernes, « en aucun cas, le corps législatif ne peut déléguer à un ou plusieurs de ses membres, ni à qui que ce soit, aucune des fonctions qui lui sont attribuées par la présente Constitution » [1]. C'est ce qu'avait déjà dit Locke, un des théoriciens de nos institutions écrites : « Le législateur ne peut transporter en d'autres mains le pouvoir de faire des lois, car n'étant qu'un pouvoir délégué par le peuple, ceux qui l'ont ne peuvent le passer à d'autres » [2]. Et Vattel, avant Sieyès, se plaçant à un point de vue plus général, ne déclarait-il pas : « C'est de la Constitution que les législateurs tiennent leurs pouvoirs. Comment pourraient-ils la changer sans détruire le fondement de leur autorité ? » [3].

---

[1] MM. Barthélémy et Wahl, l'un dans la *Revue de Droit public* (1915, p. 570), l'autre dans son ouvrage : le *Droit civil et la Guerre* (To. 1, p. 8), sans justifier la théorie de la délégation du pouvoir législatif, (que M. Barthélémy a combattue dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 avril 1917), n'ont pas soulevé d'objections à la délégation expresse formulée dans les deux lois du 5 août 1914.

[2] Locke. *Essai sur le gouvernement civil.*

[3] Vattel. *Le droit des gens.* Livre I, ch. III. — Des auteurs plus modernes, comme M. Esmein et M. Jèze, ont regardé la délégation du pouvoir législatif au pouvoir exécutif comme impossible dans les cons-

Cette délégation, accordée parcimonieusement par le Parlement, dans sa séance du 4 Août, devait, d'ailleurs, être arrachée sur une plus grande étendue par les évènements qui suivirent et qui démontrèrent, par là, que ce n'était pas une procuration partielle qu'il fallait donner à l'exécutif, mais des pouvoirs absolus, analogues à ceux qu'avaient reçus, au lendemain de la déclaration de guerre, la plupart des gouvernements belligérants. Il faut donc avouer que le Parlement français, au 4 août 1914, en abdiquant une minime partie de ses pouvoirs entre les mains de l'exécutif, n'obéissait que médiocrement aux principes constitutionnels et n'avait que bien peu conscience de son impuissance à réglementer la vie intérieure de la France dans ces jours de bataille. En refusant d'entrer dans l'illégalité, en ne votant pas résolument cette «loi de pleins pouvoirs » que les autres pays, avec plus ou moins d'extension, avaient promulguée en faveur de leur pouvoir exécutif, notre Parlement s'est mis, en droit, dans une situation qui n'est guère plus constitutionnelle que celle qu'aurait créée l'abdication complète de ses pouvoirs.

Nous verrons jusqu'à quel moment cette situation antijuridique se prolongea. Retenons pour l'instant ce fait que le Parlement est resté silencieux du 5 août au 22 décembre 1914. L'opportunité de ce silence a pu être discutable au lendemain de la vic-

---

titutions rigides, du type français ou américain. (V. *Revue politique et parlementaire* : de la délégation du pouvoir législatif (Esmein) 1894, To. 1 p. 202; et *Revue de Droit public* : l'Exécutif pendant la Guerre (Jèze) 1917, p. 11).

toire de la Marne. Dans la période angoissante qui la précéda, ce silence s'imposait. Un des principaux témoins de la vie politique de cette guerre, M. Galli, député de Paris, devait écrire plus tard : « J'ai souvent pensé que si les Chambres eussent été alors réunies, nous aurions difficilement échappé, lorsque tant d'hommes politiques et non des moindres perdaient la tête et s'agitaient, à une crise de gouvernement, peut-être même à une crise de commandement, qui aurait singulièrement contrarié les plans de notre Etat-Major, ceux qui aboutirent, quelques jours plus tard, à la belle victoire de la Marne » [1].

III

L'ajournement des Chambres, en une heure aussi grave, devait entraîner la violation de plusieurs principes constitutionnels, et notamment de celui qui veut que les crédits budgétaires soient votés et « spécialisés » par « les assemblées délibérantes administratives ». C'est là « le principal instrument de leur pouvoir » [2]. C'est là l' « acte d'administration supérieure » qui, selon M. Esmein, « traduit et réalise le mieux le pouvoir des Chambres en matière de finances » [3].

Mais le pouvoir ministériel pouvait-il, en août 1914, comme en temps de paix, quémander aux Chambres une autorisation spéciale pour chacun des crédits

---

[1] Galli. *La Guerre à Paris*, p. 156.
[2] Hauriou. *Droit Administratif*, 6e édition, p. 762.
[3] Esmein. *Droit Constitutionnel*.

qu'il voulait ouvrir ? L'ennemi était à nos portes; le rouage de la mobilisation était déjà en marche, aspirant derrière lui la fortune nationale indispensable à la vie des champs de bataille. La première loi financière du 5 août, donnant au pouvoir exécutif le droit d'ouvrir les crédits « supplémentaires et extraordinaires » pour les besoins de la défense nationale, renversa le double principe de l'autorisation préalable des Chambres et de la spécialité des crédits budgétaires, posé par la loi du 14 décembre 1879. Il fallait de l'argent ; point n'était besoin, pour cela, d'avoir une autorisation légale et de dire exactement, en chapitres, sous-chapitres, articles et paragraphes, à quoi on allait employer cet argent [1].

En dehors de ce double caractère exceptionnel, cette loi aurait été, d'après M. Jèze, inconstitutionnelle dans la forme, entachée d'une véritable « inexistence juridique », par le fait que le texte voté par la Chambre des Députés et promulgué, aurait différé, sur trois points essentiels, de celui voté par le Sénat. Le premier de ces textes, en effet, prévoyait le cas d'absence des Chambres que n'envisageait pas le deuxième. Il ne visait, d'autre part, que « les ressources extraordinaires », alors que celui du Sénat ne parlait que de simples « ressources nécessaires ». Enfin, il restait silencieux sur le délai d'un mois

---

[1] « La guerre a des nécessités telles que le maintien strict, intégral des principes généraux est une impossibilité manifeste ». Jèze, *Les Finances de guerre de la France.*

qu'avait prévu le Sénat pour soumettre les décrets budgétaires à la ratification des Chambres, au moment de leur réunion. Cette dissemblance aurait donc, selon M. Jèze, violé le principe qui dit « qu'une loi n'est constitutionnellement régulière que si les deux Chambres ont adopté exactement le même texte »[1]. Ne faut-il pas voir là l'aveu implicite de l'impossibilité pour notre pouvoir législatif, en temps de crise immédiate, de se mettre en accord avec lui-même dans la rédaction d'une loi qui, suivant le principe de la dualité des Chambres, doit être discutée dans deux assemblées?

Le premier décret publié en application de cette loi est daté du 10 août. Il ouvrait, dans les cinq principaux ministères, un crédit global de près de 3 milliards de francs. Dix autres décrets, moins importants, furent pris jusqu'au 23 décembre, date de leur ratification parlementaire.

Malgré la permanence des Chambres, les principes nouveaux, posés par la loi financière du 5 août 1914, persistèrent durant la guerre. « Le vote annuel des crédits et du budget établis par ministère et par chapitres, devait écrire M. Duguit en 1918, n'a plus lieu. Par suite a cessé de jouer ce qui était considéré comme un des rouages essentiels du régime parlementaire et la sanction par excellence du pouvoir de contrôle appartenant aux Chambres »[2].

---

[1] Gèze, *Les finances de guerre de la France*, p. 91.

[2] Duguit, *Manuel de Droit constitutionnel*, 1918, p. 208.

CHAPITRE II

La substitution du pouvoir militaire au pouvoir civil

(26 Août — 30 Septembre)

Nous sommes au 25 août. On a appris, la veille, la retraite de Charleroi. La frontière du Nord est violée. L'invasion menace déjà Paris. La situation devient plus critique et, pour y faire face politiquement, on va profiter de l'expérience des 25 journées précédentes et renforcer encore le pouvoir central. A la dictature ministérielle, va se joindre d'abord et se substituer ensuite la dictature militaire. Le mois d'août avait vu la carence du pouvoir législatif. Le mois de septembre va voir le pouvoir exécutif s'abaisser devant l'autorité militaire. Un nouveau régime, créé par les événements, va gouverner la France aux jours les plus tragiques. C'est la deuxième période de cette histoire politique du début de la guerre qui va voir à peu près totalement concentrés, fondus en une seule main, ces trois pouvoirs que des théories constitutionnelles avaient jalousement séparés jusque-là.

Section 1. — **Le pouvoir civil**

I

Nous savons que, dès le 6 août, des hommes politiques éminents, parmi lesquels figuraient MM. Briand, Delcassé, Millerand, Ribot, Sembat, Pelletan, Bourgeois, etc., presque tous anciens présidents du Conseil ou ministres, avaient été appelés officiellement auprès du gouvernement pour étudier, disait-on, sous le nom de « Commission supérieure », des questions de ravitaillement, mais en réalité pour concentrer, sur le gouvernement, le maximum de conseils, issus de la longue expérience politique de chacun. Ce rôle de conseil-conseiller fut jugé insuffisant quand les Allemands apparurent dans la région de Lille [1]. L'ancien Conseil des ministres, dont la naissance remontait aux luttes politiques du 13 juin, fut jugé peu viable pour affronter les nouveaux problèmes politiques que la rapidité et l'extension des opérations militaires venait de poser. Un changement ministériel s'imposait. Il s'opéra le 26 août [2].

---

[1] « Depuis la constitution du Conseil national supérieur, un dualisme, qui s'accentuait parfois jusqu'à l'opposition, s'était établi entre le ministère et l'organe nouvellement constitué... Pareille situation était inconstitutionnelle au premier chef ». (L. Cornet, *Hist. de la Guerre*, t. II, page 130).

[2] « On a beaucoup hésité, même après la séance historique du 4 août, à fortifier l'action du gouvernement en remplaçant un cabinet de parti

Ce nouveau ministère, appelé comme celui du 4 septembre 1870 « ministère de la Défense Nationale », devait nous donner, comme la séance parlementaire du 4 août, un spectacle unique dans notre histoire constitutionnelle par son élaboration et sa composition. Si l'on songe, en effet, qu'il reçut dans son sein M. Millerand, c'est-à-dire l'homme qui, deux ans auparavant, était tombé du ministère sur une vieille question de l'affaire Dreyfus ; M. Ribot, le président du Conseil démissionnaire du 13 juin ; M. Delcassé, qui avait eu contre lui, sur la principale question de politique extérieure, la moitié du Parlement et du pays ; M. Briand, l'ennemi des syndicalistes, on saisira combien était exacte la note exprimée par M. Viviani, dans sa lettre de démission adressée au Président de la République : « Dans les circonstances que le pays traverse, il m'a paru nécessaire d'élargir les bases du ministère que je présidais ». Bases singulièrement élargies puisque, fait sans précédent depuis la chute du cabinet Waldeck-Rousseau, ce nouveau ministère recevait deux notabilités du parti socialiste : MM. Sembat et J. Guesde.

Fait sans précédent aussi dans notre jurisprudence constitutionnelle, ce ministère ne se présenta pas devant les Chambres pour recevoir l'investiture

---

par un cabinet de pure défense nationale. Mais, après l'insuccès de nos premiers efforts pour arrêter l'invasion, l'hésitation n'était plus permise ». (LACHAPELLE), *Rev. de Paris*, févr. 1915.

parlementaire. Le droit, qu'avaient les présidents Deschanel et Dubost de convoquer les deux assemblées à cette fin, ne fut même pas invoqué. La traditionnelle *Déclaration ministérielle* fut remplacée par un *Appel au Pays* qui, laissant de côté les éloges habituels adressés aux institutions, s'écria : « Oublions tout ce qui n'est pas la Patrie... Les hommes tombent, la nation continue ! » [1] Oui, la nation continuait, malgré la suppression des rites constitutionnels que les mœurs du gouvernement d'opinion nous avaient imposés.

L'œuvre de ce ministère, indépendant et fort, fut énergique. On en verra les traces dans notre deuxième partie. Mais il ne put, à son tour, suffire à sa formidable tâche. Le 2 septembre, les uhlans étaient à Senlis. La manœuvre libératrice de la bataille de la Marne, pour se réaliser, avait besoin d'un terrain politique complètement déblayé. Paris, siège du gouvernement, allait devenir, sans loi, rien que par les circonstances, place de guerre. Fatalement l'autorité militaire devait s'en emparer. Sitôt qu'elle y fut, elle congédia le gouvernement. Elle le congédia sans phrases, au dire même du Président de la République qui, dans son message du 3 septembre, avoua : « A la demande de l'autorité militaire, le gouvernement transporte momentanément sa résí-

[1] Voir *J. O.* du 27 août.

dence », et du président du Conseil Viviani qui, à la séance du 22 décembre 1914, devait préciser que le départ pour Bordeaux s'était effectué « à la demande *expresse* de l'autorité militaire, à l'heure et dans les conditions fixées par elle » [1].

II

Ce départ peut être regardé comme le symbole de l'abandon du pouvoir central par le gouvernement civil. Sans doute, la *proclamation* présidentielle du 3 septembre disait : « Le Gouvernement invite les membres du Parlement à ne pas se tenir éloignés de lui, pour pouvoir former devant l'ennemi, avec le gouvernement et avec leurs collègues, le faisceau de l'unité nationale » ; mais ce n'était là qu'une *invitation* que les événements firent décliner. Les théâtres bordelais « Apollo » et « Alhambra » offrirent aux Chambres de remplacer le Palais-Bourbon et le Luxembourg. Celles-ci ne purent accepter qu'à moitié une aussi irrévérencieuse hospitalité, puisqu'un décret du 3 septembre clôtura définitivement la session. Deux jours auparavant, M. Viviani

[1] « Le général Joffre réclamait impérieusement le départ immédiat du gouvernement tout entier... Le Président de la République (avec quelques ministres) était hostile à toute idée de départ et sa volonté ne devait fléchir que devant la netteté des ordres militaires ». (Voir sur *Le Gaulois* du 8 sept. 1918, un article signé Memor).

avait envoyé au Président de la République un rapport dont on admirera l'ironie dans ces quelques mots : « Dans les graves circonstances que le pays traverse, le Gouvernement aurait désiré se retrouver en contact avec un Parlement qui lui a spontanément et unanimement accordé sa confiance, lors de sa dernière séance ; il aurait puisé, dans cette confiance renouvelée, plus de force encore ; *mais* les nécessités qui nous pressent et qui s'accumulent chaque jour, nous enlèvent la possibilité d'une réunion » [1]. On essaya bien de dédommager les députés et les sénateurs de leur silence forcé par un projet de conférences à faire à travers le pays ; mais même ce modeste reste des pouvoirs parlementaires fut jugé excessif par l'autorité militaire qui le supprima [2].

Quelque effort que l'on fasse pour justifier, par des arguments juridiques, la carence du pouvoir parlementaire à cette époque, on ne peut que constater que les faits réclamaient impérieusement cette absence à un moment où, en droit, le contrôle parlementaire aurait dû le plus s'imposer. Les intentions des législateurs de 1849 et de 1878, sur ce point, ne sont pas douteuses. Ils avaient prévu (Art. 2 de la loi de 1849) la réunion des Chambres,

---

[1] Voir *J. O.* du 4 septembre.

[2] On ne songea même pas à invoquer la loi du 16 mars 1882 qui avait créé un corps de contrôle parlementaire de l'administration de l'Armée.

de plein droit, sans convocation, sitôt l'état de siège déclaré. « Il est bon que le pouvoir législatif, disait le rapporteur Dufaure, en 1849, soit là pour surveiller l'usage que le pouvoir exécutif fera de ses prérogatives extraordinaires ». Et M. Barthélemy, qui a étudié plus particulièrement cette période anti-constitutionnelle de 1914, conclut, de l'étude des textes de ces deux lois sur l'état de siège et des débats qui les ont élaborées, que « la session qui s'est ouverte, le 4 août 1914, sans qu'une convocation émanant du pouvoir exécutif eût été nécessaire (en raison de la proclamation de l'état de siège), ne pouvait être close par lui, comme elle l'a été, en fait, quelques jours après ».[1] Le décret du 4 septembre, même s'il avait été ratifié par les Chambres, était donc anticonstitutionnel.

Section II. — **La dictature militaire**.

Pouvoir parlementaire inexistant, pouvoir ministériel assez fort, tel était le résumé de la situation politique gouvernementale au 4 septembre 1914. Mais les grandes heures avaient sonné. L'ultime effort ne pouvait être accompli par la France démocratique que par la dictature militaire. Un ordre du généralissime, en date du 2 septembre 1914, tenu secret jusqu'en 1919, prescrivait froidement : « Les

---

[1] *Le Droit Public en temps de guerre*, par M. Barthélemy. (Rev. de Droit Public, 1916).

mesures les plus draconiennes seront prises pour que le mouvement de repli s'effectue avec un ordre complet ». On connait celui du 6 septembre : « Une troupe qui ne peut plus avancer... devra se faire tuer sur place. Aucune défaillance ne peut être tolérée ». De tels ordres, pour être exécutés, ne pouvaient qu'exiger, à l'intérieur du pays que l'on voulait défendre si énergiquement, un fort pouvoir dictatorial formé en dehors de toutes nos règles de droit constitutionnel. Cette dictature indispensable devait s'édifier, d'un côté, par la transformation politique du commandement militaire, de l'autre, par la suppression quasi-totale du pouvoir civil.

I

La question du commandement militaire, dans une démocratie en guerre, est difficile à résoudre. L'article 3 de la loi du 25 février 1875 dit bien que le Président de la République « dispose de la force armée », attribution que certains ironistes appellent « équestre », puisqu'elle ne pourrait être exercée que par un président capable de monter à cheval. « Il faut, dans une certaine conception démocratique, dit d'autre part M. Barthélemy, que le chef de l'Etat soit le supérieur du pouvoir militaire sans être lui-même militaire » [1] ; énigmatique formule que l'on

[1] *Les pouvoirs publics et le commandement militaire* par M. Barthélémy (*Rev. du Droit Public*, 1916).

a essayé d'appliquer de différentes façons durant la guerre, mais qui, dans les débuts du conflit, a été simplement supprimée. Ce que M. Barthélémy appelle « la théorie littéraire de la Constitution », a été volontairement oublié en 1914. Installé à l'Hôtel de la Préfecture de Bordeaux, qui remplaçait l'Elysée, le Président de la République, non seulement ne commanda pas les forces armées de terre et de mer, mais ignora, comme nous le verrons, à peu près tout des opérations militaires décisives exécutées en septembre 1914.

Les attributions du Président du Conseil et du ministre de la Guerre qui, d'après les décrets du 27 juillet 1872 et du 3 avril 1906, président, l'un le Conseil supérieur de la Défense nationale, l'autre le Conseil supérieur de la Guerre, ne survécurent pas davantage. L'un et l'autre de ces conseils, dont on trouve quelques timides traces d'existence dans les premières journées d'août, disparurent sans bruit. C'est un décret du 15 août 1914 qui, à l'occasion de la mise à la retraite des officiers généraux, nous apprend que le Conseil supérieur de la Guerre est supprimé. Devant cette carence des pouvoirs ministériels dans notre commandement militaire, M. Accambray a pu s'écrier, avec mélancolie, à la séance de la Chambre du 24 juin 1915 : « Le gouvernement a oublié que, si haut que fût placé le commandant des armées de la République, ce commandant n'était qu'un agent d'exécution au service de la nation... Il a oublié... que le devoir suprême était

de dominer la situation de toutes façons. Rien n'est plus profondément lamentable ! ».

M. Victor Margueritte, dans un ouvrage qui est plutôt un pamphlet [1], a essayé de démontrer que, dès 1911, le gouvernement avait abdiqué, entre les mains du généralissime, tous ses pouvoirs militaires en cas de guerre. Il y a là, évidemment, une exagération que démentirait l'attitude de notre pouvoir politique durant les années qui ont précédé la guerre, si M. Margueritte lui-même, dans le même livre, ne reconnaissait que, d'après les déclarations de M. Messimy (ministre de la guerre en juillet 1914), le gouvernement, au 31 juillet 1914, « n'entendait pas abdiquer complètement la conduite générale de la guerre » [2]. Ce ne sont donc que les événements qui acculèrent notre pouvoir politique à cette abdication. M. Thile, dans un ouvrage documenté [3], a d'ailleurs montré comment la plupart des retouches apportées par décrets au fonctionnement du Conseil supérieur de la Guerre, avant 1914, avaient été « inspirées par la crainte de donner trop de puissance à nos grands chefs militaires », et avaient tendu « à

---

[1] *Au bord du gouffre.*

[2] Voir les déclarations de M. Messimy, dans la *Revue de Paris* du 15 septembre 1921, confirmant celles qu'il avait faites devant la commission d'enquête instituée pour étudier la question du bassin de Briey, en 1919.

[3] *Pouvoir civil et pouvoir militaire*, p. 121. N'oublions pas, au surplus qu'un décret du 28 octobre 1913, conférait au gouvernement le droit, en cas de guerre, de « répartir les forces et les généraux ».

subordonner, plus ou moins étroitement, le haut commandement au pouvoir civil ».

Débarrassé ainsi de la tutelle gouvernementale, le généralissime poussa son indépendance jusqu'à cacher au pouvoir politique son plan de retraite sur la Marne et sa conception de la bataille libératrice. Sans souscrire complètement aux phrases violentes de M. Margueritte, qui déclare qu' « en ce qui concerne le plan de concentration et, *à fortiori*, le plan d'opérations, le Conseil des ministres, *gouvernement* de 1914, était plongé dans le plus total inconnu » [1], on ne peut qu'écouter impartialement M. le ministre de la Guerre Messimy, qui déclara sans ambages, devant la commission d'enquête du bassin de Briey, que le généralissime avait « séquestré le gouvernement » en ne lui donnant presque pas de nouvelles, et que lui-même n'avait « pour ainsi dire, rien su des opérations » jusqu'au 26 août, jour où il quitta le ministère. Le généralissime Joffre, d'ailleurs, avoua cette situation dans une lettre du 6 septembre, recommandant au gouverneur de Paris « de ne pas envoyer au gouvernement des renseignements relatifs aux opérations », et déclarant que lui-même, dans ses comptes rendus, ne faisait jamais connaître « le but des opérations en cours, ni ses intentions » [2].

---

[1] *Au bord du gouffre*, p. 94.

[2] Le général Galliéni confirmait cet ordre du généralissime en écrivant, à son tour, au ministre de la Guerre, son supérieur, le 8 sep-

Non seulement le généralissime ne fit connaître au gouvernement que ce qu'il voulut, mais encore il lui interdit de sortir de la nouvelle capitale qu'il lui avait assignée, pour contrôler les mouvements militaires. Du 4 septembre au 5 octobre 1914, ni le Président de la République, ni un seul ministre, encore moins les députés, ne purent se rendre au front. Pour expliquer cette bizarrerie dans l'application d'une Constitution qui prescrit, dans un de ses articles, que le Président de la République « dispose de la force armée », une note officieuse, parue dans les journaux du 5 octobre 1914, avoua ingénument que « depuis le début des hostilités, le président de la République avait exprimé l'intention de rendre visite aux armées et de leur porter ses félicitations », *mais* qu'il en avait été empêché jusqu'ici «tantôt par la nécessité de présider quotidiennement le conseil des ministres (?), tantôt par le *désir* de l'autorité militaire qui ne jugeait pas le moment favorable à la réalisation de ce projet »[1]. On peut apprécier aujourd'hui tout l'euphémisme du mot *désir !*

Et c'est ainsi, dans l'ignorance gouvernementale

---

tembre : « Le général Joffre m'a prévenu de ne plus communiquer moi-même de renseignements sur les opérations, ni au gouvernement à Bordeaux ni à la Presse. Je crois que cela vaut mieux ainsi. » Voir *Mémoires* de Galliéni. p. 256.

[1] A une lettre adressée par M. Galli, député, le Président de la République avait répondu, le 2 octobre, dans des termes presque identiques. V. H. GALLI la *Guerre à Paris*, p. 342.

la plus complète, dans une indépendance absolue, que notre génie militaire pût réaliser le « miracle de la Marne » précédé du « miracle » politique que nous signalons.

II

En raison de la proximité du front de bataille et de son importance, Paris devait plus particulièrement subir les effets de cette dictature nationale. Un simple arrêté ministériel du 9 août, oubliant sciemment l'article 7 de la loi du 3 avril 1841, qui prescrit que Paris ne peut être classé place de guerre qu'en vertu d'une *loi spéciale*, avait organisé le commandement du camp retranché de la capitale pour en faire, quelques jours plus tard, sous la direction du général Galliéni, la première des places fortes du pays. Cette transformation s'opéra sans document officiel, sous le coup des circonstances, alors que l'avant-garde de l'armée allemande n'était qu'à cinq heures de marche de la ville.

Un décret du 26 août, signé par M. Messimy, le jour même de son départ du ministère, avait nommé le général Galliéni à la tête du gouvernement de Paris, en remplacement du général Michel. L'autorité de l'ancien administrateur de Madagascar se fit sentir dès le lendemain de cette nomination, où des mesures militaires de défense particulièrement énergiques (comme celle qui ordonnait « l'évacuation

et la démolition de tous les immeubles situés dans la zone de servitude des forts détachés, anciens ou nouveaux »)[1] furent immédiatement exécutées. Le régime des assemblées était regardé, à cette époque, comme si peu favorable à la vie fiévreuse de la nation, qu'un décret du 2 septembre supprima le Conseil municipal de Paris et le Conseil général de la Seine, pour les remplacer par un « comité » composé seulement du préfet de la Seine, du préfet de Police et des deux présidents de ces deux conseils, tous placés « sous l'autorité du gouverneur militaire »[2]. Le 3 septembre, le gouvernement ayant quitté la capitale, la période des décrets officiels était close. Le gouverneur militaire se transforma en chef politique.

A la tête du « comité », dont il était non pas le président mais le chef, le général Galliéni plaça un service spécial, une sorte de ministère de l'Intérieur, que l'on nomma le « bureau civil du gouvernement militaire de Paris », créé sans décret ni pièce officielle, dont la direction fut confiée à M. le sénateur

---

[1] Décision du 29 août. « Je n'hésitai pas, dès le 3 septembre, à faire mettre à exécution les ordres donnés la veille et que je ne pouvais appliquer auparavant, le gouvernement craignant d'effrayer la population ». (V. *Mémoires* de Galliéni, p. 67.)

[2] Le Conseil municipal et le Conseil général tinrent bien des « séances privées », dans lesquelles quelques timides doléances furent émises au sujet de l'éclairage, de la fermeture des théâtres, de la suppression du pain de fantaisie, etc... « mais, nous dit M. le député Galli, le dernier mot resta toujours à l'autorité militaire ». (H. Galli, *La guerre à Paris*, p. 352.)

Doumer, resté à Paris, et qui s'occupa plus particulièrement de la police, des renseignements politiques et militaires et du contrôle des journaux. L'indépendance du gouverneur de Paris fut telle que ce « bureau civil » fut maintenu, malgré la décision prise par le Conseil des ministres, à Bordeaux, et transmise téléphoniquement au gouverneur, le 5 septembre, par le Président du Conseil, enjoignant de le supprimer [1]. Il convient d'ajouter que les pouvoirs civils du gouverneur de Paris étaient d'autant plus renforcés que la loi de 1849, sur l'état de siège, mettait, en outre, à sa disposition, un « deuxième bureau », chargé plus particulièrement du contr'espionnage et dirigé, à cette époque, par le général Clergerie. Le fonctionnement de ce deuxième bureau, qui devait faire beaucoup parler de lui lors des débats de l'affaire Malvy, était assuré, dans la ville, par la préfecture de police et, dans la zone extérieure, par la police judiciaire. On peut dire aujourd'hui que c'est de la discipline qu'imprimèrent à une population de trois millions d'habitants, le « bureau civil » et le « deuxième bureau », que dépendit, en grande partie, la bonne tenue morale de la capitale lors des événement décisifs de 1914 [2].

---

[1] Voir la relation de cet incident mémorable dans les *Mémoires* de Galliéni, pp. 143 et ss.

[2] Le « bureau civil » fut supprimé le 18 décembre 1914, après le retour du gouvernement à Paris. Le « 2e Bureau » perdit beaucoup de son indépendance à la même date et, notamment, lors du scandale Desclaux (janvier 1915). Il fut supprimé, en fait, le 1er septembre 1915,

Il serait difficile de préciser les attributions gouvernementales que le gouverneur militaire de Paris, à la faveur des circonstances, s'arrogea. Cette période du mois de septembre, si active pour notre politique intérieure, vit une série d'innombrables mesures prises dans la capitale, dont il serait vain de rechercher les traces dans le *Journal Officiel*. La plus étonnante est celle relative à la nomination d'aumôniers temporaires pour les 1er et 2e régiments de fusiliers marins, nomination que le général Galliéni signa sans en référer à M. Augagneur. De retour à Paris, en novembre 1914, le ministre de la Marine, devant cette situation de fait, ne put que contresigner la décision du gouverneur pour lui donner une forme légale. Une décision ministérielle du *27 novembre* nous apprenait, en effet, que MM. les abbés X... et Y... étaient « agréés en qualité d'aumôniers temporaires de la flotte..., *pour compter du 11 septembre 1914*, jour où ils ont été affectés par l'autorité militaire du camp retranché de Paris »[1].

Camp retranché politique autant que militaire, Paris l'était si bien que, le 11 septembre 1914, le Gouvernement, s'émouvant de l'indépendance de celui à qui il avait donné le « mandat » de défendre

---

par la suppression des pouvoirs de police civile appartenant jusqu'alors à l'autorité militaire, et en droit, le 31 janvier 1916, par l'institution du Bureau de centralisation des renseignements, (B.C.R.) qui le remplaça. (Voir *Rapport Pérès* : affaire Malvy).

[1] Voir *J. O.* du 29 septembre.

la capitale, envoya deux de ses ministres, MM. Sembat et Briand, pour « régler certaines difficultés avec le gouvernement militaire de Paris qui avait pris, depuis le départ du Président de la République, selon l'expression de M. le député Galli, une grande importance et comme une apparence d'autonomie »[1].

III

L'analyse sommaire que nous venons de faire des pouvoirs politiques qui ont régi la France en bataille, durant le mois de septembre 1914, nous amène à constater que le principe de la séparation des trois pouvoirs avait totalement disparu à cette époque. Comme on vient de le voir, l'autorité militaire, au lendemain de la victoire de la Marne, se trouvait en possession du pouvoir exécutif, en raison de la domination de la situation intérieure par les événements militaires, et du pouvoir législatif, du fait de la vacance du Parlement. Il se trouvait aussi en possession presque totalement du pouvoir judiciaire, du fait de la mobilisation de près de 8 millions d'hommes et de la prescription de l'état de siège dans toute la France. Les tribunaux militaires devinrent, en effet,

---

[1] GALLI. *La guerre à Paris*, p. 331. — « Ce n'est que plus tard que j'appris le but véritable du voyage de MM. Briand et Sembat à Paris : se rendre compte, paraît-il, si les bruits qui couraient à Bordeaux, sur le rôle politique que l'on me prêtait, étaient exacts ». (*Mémoires* de Galliéni, p. 194).

des tribunaux de droit commun. « Il n'y a guère de crime ou de délit, devait s'écrier M. P. Meunier, à la Chambre des députés, le 4 mars 1915, qui ne puissent être déférés aux tribunaux militaires. Depuis les crimes contre les personnes jusqu'aux plus légers délits de presse, tout est de leur compétence » [1]. Jamais notre histoire politique, même sous la Révolution, n'avait enregistré un resserrement du pouvoir central aussi complet.

On discutera longtemps pour savoir jusqu'à quel point, dans cette période, l'autorité militaire a envahi l'autorité civile, jusqu'à quel point l'une et l'autre ont consenti à cette emprise et jusqu'à quel point, de ce fait, nos principes constitutionnels ont souffert. « Il existe, dans tous les pays, disait M. Benjamin Constant, une force qui n'est pas un pouvoir constitutionnel, mais qui en est un terrible par le fait, c'est la force armée » [2]. Certains juristes ont ignoré et ignorent encore, après l'expérience de 1914, que, dans une démocratie qui est par essence le règne du pouvoir civil, où la force armée, selon la formule de M. Hauriou, « doit être subordonnée et obéissante » au « gouvernement civil » [3], il se produit, dans les moments de crise, une réaction de ce pouvoir muet que l'on a trop déconsidéré et qui, à son

---

[1] Voir, à la deuxième partie, l'extension donnée aux juridictions militaires par les événements de 1914.

[2] *Cours de Politique constitutionnelle*, t. I, p. 106.

[3] *Droit Public*, 1916, p. 441.

tour et malgré lui, gouverne, par suite de l'absence de force dans le gouvernement civil. Les gouvernements monarchiques qui sont, à la fois et au même degré, civils et militaires, ne connaissent pas ces chocs en retour.

Ne nions pas l'évidence. Sans partager l'exaltation de M. Victor Margueritte qui déclare que, dans cette période hyper-critique, « toute autorité, toute volonté sont passées des mains du pouvoir civil aux mains militaires », et sans assimiler, comme il le fait, Vitry-le-François, où siégeait le G. Q. G., à « la véritable capitale de la France »[1]; sans dire, comme M. Abel Ferry, que « le haut commandement a disposé d'un pouvoir absolu, comme personne n'en a jamais eu en France »[2], reconnaissons néanmoins qu'à ce moment, ne serait-ce que durant quelques jours, l'autorité militaire a eu la suprématie sur le pouvoir civil. Les intentions des hommes ici ne comptent pas. Il est évident que la démocratie qui, selon l'expression de M. le député Engerand, « n'a jamais bien aimé les militaires »[3], avait à sa disposition, au début de la guerre, des généraux dont l'orthodoxie politique ne faisait aucun doute. Le généralissime Joffre et le gouverneur de Paris, Galliéni, (ils l'ont déclaré suffisamment eux-mêmes), n'ont eu, à aucun moment, l'intention de prendre

---

[1] *Au bord du gouffre*, pp. 227 et 119.

[2] *La Guerre vue d'en-haut et d'en-bas*, p. 52.

[3] *Le Correspondant* (Le drame de Charleroi), 1918, p. 585.

les rênes du Gouvernement. Il est évident aussi qu'il y avait, à la tête de notre pouvoir politique, des hommes qui, redoutant l'emprise de l'autorité militaire, avaient les moyens de l'enrayer. Ni les uns, ni les autres, dans l'atmosphère du combat, n'ont songé à l'intégrité des principes. La tempête était même si violente qu'il a été difficile, pour beaucoup, de distinguer le pilote qui conduisait la barque.

Pareille ignorance n'est plus permise aujourd'hui. Il conviendra de considérer désormais, dans l'histoire politique et juridique de la France pendant la guerre, cette période, qui s'étend du 26 août au 30 septembre 1914, comme celle d'un régime politique nouveau. Nous devrons avouer que notre système constitutionnel, trop faible pour affronter la violence des faits, dut faire place à l'éternelle dictature militaire, à cet antique et brutal pouvoir de fait, banni de nos mœurs modernes, mais qui, malgré son infériorité, avait, sur notre gouvernement de 1914, la supériorité de posséder la solide armature que les siècles lui ont conservée.

Mais ce pouvoir de fait ne resta pas longtemps à l'état de force exigé pour la réalisation de la victoire de la Marne. La retraite ennemie devait amener le relâchement des liens de notre politique militaire. Fin septembre 1914, la « dictature de la Marne », la vraie, celle qui avait permis au généralissime de

procéder aux « mesures draconiennes » qu'il avait réclamées le 2 septembre, et à la France de « se sauver elle-même », selon l'expression du *Temps* [1], cette dictature, exclusivement militaire, avait vécu,

---

[1] *Le Temps*, du 2 décembre 1914.

CHAPITRE III

Le Déclin de la « Dictature de la Marne »

(1er Octobre 1914 — 12 Janvier 1915)

Les mois d'octobre, novembre et décembre 1914, ceux qui constituent la troisième période de notre exposé, virent le déclin progressif de la dictature échafaudée en hâte devant l'ennemi, jusqu'au jour où la « cristallisation » du front de bataille amena, avec la certitude d'une guerre longue, la « cristallisation » du pouvoir politique.

Les causes et les premiers symptômes de cet affaiblissement doivent être discernés dans la dépression des idées que deux mois d'une guerre aussi terrible devaient fatalement amener. La bataille de l'Aisne, dès le 1er octobre, démontrait que l'envahisseur ne serait pas de sitôt chassé de chez nous. L'opinion s'impatientait de la lenteur de la retraite allemande que les jours de gloire de la deuxième semaine de septembre avaient semblé annoncer comme très rapide. *L'Homme libre* de M. Clémenceau, « oppositioniste », s'était transformé, devant la censure, en *Homme*

enchaîné [1]. La « rumeur infâme », celle qui attribuait la responsabilité de la guerre aux nobles et aux curés, commençait de se propager dans les campagnes [2]. Le pacifiste Romain Rolland haranguait déjà les peuples combattants « au-dessus de la mêlée ». Le ministre de la Guerre se montrait soucieux de la propagande religieuse faite dans les hôpitaux [3]. Les journaux commençaient, comme avant la guerre, de critiquer les ministres. En un mot, le terrain n'était plus aussi solide, pour le pouvoir, que celui des deux premiers mois de la guerre.

I

Ce fut le 4 octobre que le pouvoir gouvernemental civil, demeuré jusque là dans Bordeaux, tenta sa résurrection en allant, pour la première fois depuis le 2 septembre, visiter le front de bataille [4]. Visite purement officielle, sans doute, et faite pour sauvegar-

---

[1] Le premier numéro de l'*Homme Enchaîné* est du 1er octobre.

[2] Fin septembre, le préfet de la Savoie et un sous-préfet de la Loire-Inférieure avaient protesté publiquement, contre ces « rumeurs », par circulaire, quoique ce moyen administratif, au dire du *Temps*, ne fût pas « strictement légal ». (Rapporté par l'*Action française* du 29 septembre).

[3] Voir notamment la circulaire ministérielle du 5 octobre adressée aux directeurs du Service de Santé.

[4] Il convient de ne pas regarder, comme des visites officielles au front, les promenades qu'accomplirent quelques ministres et quelques députés de Paris, dans les territoires libérés, au lendemain de la bataille de la Marne.

der seulement les apparences de nos principes constitutionnels, si l'on en juge par les lettres de formalité condescendante adressées, le 7 octobre, par le ministre de la Guerre au généralissime et au gouverneur de Paris. La deuxième visite, accomplie dès les premiers jours de novembre, par MM. Poincaré et Millerand, fut plus sérieuse. Elle amena une entrevue des trois ministres de la Guerre anglais, français et belge. Pour la première fois, depuis trois mois, l'autorité militaire s'effaçait devant le représentant de notre département de la Guerre. Mais cette liberté donnée au pouvoir civil fut parcimonieusement dosée. Après avoir toléré la seule présence aux armées du Président de la République, du ministre de la Guerre et du Président du Conseil, l'autorité militaire permit, le 26 novembre seulement, à MM. Deschanel et Dubost de se rendre, à leur tour, dans son domaine privilégié. La première entrevue du Président de la République et du roi d'Angleterre ne devait avoir lieu que le 1er décembre. Comme on le voit, on était encore loin de l'institution des « commissaires parlementaires aux armées ».

D'autre part, avec la stabilisation du front, Paris ne pouvait rester la ville autonome que le pouvoir militaire avait créée avec un gouvernement à lui. Le gouvernement, de son côté, ne pouvait vivre normalement sur les bords de la Gironde. Sitôt « la course à la mer » dessinée, il manifesta l'intention de rejoindre sa vraie capitale. Déjà, le 15 octobre, les ministres socialistes Sembat et J. Guesde, étaient

venus dans la capitale pour exposer aux députés socialistes de Paris leur programme gouvernemental. Le 17, les ministres Briand, Malvy et Sarraut les y suivaient. La liaison entre Bordeaux et Paris fut établie dès cette date. C'était la première brèche faite aux murs politiques du camp retranché. Le 19 octobre, le ministre de l'Intérieur, le premier, reprenait possession de ses anciens bureaux. Le 13 novembre, M. Viviani prenait contact avec les députés de la Seine et des régions envahies. Les présidents des Chambres, de leur côté, rentraient définitivement le 22 novembre. Les autres ministres reprenaient leurs anciennes possessions dans les premiers jours de décembre. Le 11 décembre, enfin, l'Elysée ouvrait ses portes au Conseil des ministres.

Les conséquences de la rentrée du gouvernement à Paris ne se firent pas attendre. Le 18 décembre, le « cabinet civil » du gouverneur militaire de Paris était supprimé [1]. Le 21 décembre, le Conseil municipal de Paris et le Conseil général de la Seine reprenaient leurs anciennes fonctions en remplacement du comité institué par le décret du 2 septembre.

II

Sous l'égide d'un pouvoir ministériel, qui semblait reprendre peu à peu le terrain que les événements lui avaient fait perdre, le Parlement tenta sa réappa-

[1] V. *Journal Officiel* du 19 décembre.

rition. Le bruit des canons de la Marne, qui jusque-là l'avait fait taire, était apaisé. Les députés et sénateurs socialistes de Paris, les premiers, auxquels le silence paraissait plus particulièrement lourd, s'étaient déjà réunis le 15 octobre. La censure de la Presse fit l'objet d'autres réunions auxquelles assistèrent des parlementaires d'opinions moins avancées. Avec la reprise de la vie mondaine, la vie politique parisienne reprit son ancienne activité. Les groupes politiques, fondus jusque-là dans le creuset de « l'union sacrée », se détachèrent sur le plan de leurs anciennes rivalités. Dès novembre, la vie parlementaire semblait régénérée.

Il fallait, toutefois, pour que cette régénération fût complète, la solution d'une délicate question de droit. Notre Constitution, faite essentiellement pour la paix, n'avait prévu, dans la loi du 20 juillet 1875, que les obligations militaires du député en temps de paix ? *Quid* du temps de guerre [1] ? Dès le 2 août, la question avait été tranchée, en l'absence de texte,

---

[1] La question avait bien été posée sur le bureau de la Chambre, par M. Gauthier de Clagny, en 1895. Il n'y fut fait aucune réponse. Par une lettre adressée, le 15 février 1887, à M. de Martinprey, le général Boulanger, ministre de la Guerre, avait affirmé que tout sénateur ou député devait rejoindre son corps *sans délai*, sitôt après le décret de mobilisation. Plus conciliant, M. Berteaux, en 1905, avait déclaré que nos législateurs ne pouvaient être appelés sous les drapeaux que le huitième jour de la mobilisation, *au plus tôt* (Circulaire du 7 août 1905). M. Etienne, en 1906, avait promis d'étudier la question et d'en soumettre la solution à la Chambre « dans le plus bref délai possible ». (*J. O.*, Déb. parl. Ch., séance du 27 févr. 1906). Ce délai dure encore.

dans le sens de l'obligation, pour les membres du Parlement en état de porter les armes, de quitter la tribune pour la caserne. En effet, la réunion des Chambres étant ajournée, puis supprimée, le rôle politique du député et du sénateur ne se comprenait plus. Mais lorsque la question se posa de réunir les Chambres, le Gouvernement, que le généralissime intimidait moins, décida, par une circulaire du ministre de la Guerre, en date du 10 décembre, de « mettre en congé » les sénateurs et les députés présents sous les drapeaux, mais seulement pour la session extraordinaire de décembre qui ne devait durer que deux jours. On sait aujourd'hui que ce congé temporaire se transforma en définitif *ipso facto*.

Le 17 décembre, grâce à l'adjonction de 230 membres démobilisés (200 députés et 30 sénateurs), le Parlement était presque au complet. Le 21 décembre, jour de veillée d'armes, les principales équipes politiques avaient retrouvé leurs chefs et leurs cadres. La bataille parlementaire du 22 pouvait être affrontée [1].

En même temps que se produisait la renaissance des groupes politiques des deux Assemblées, les commissions reprenaient leur ancienne vie. La commission du budget de la Chambre des Députés, la première, se réunit le 15 décembre. Celles de l'ar-

[1] Dès le 22 décembre, le *Journal Officiel* vit réapparaître le supplice des « questions écrites » infligé par les députés aux ministres.

mée et de la marine, de la Chambre et du Sénat, se réunirent le lendemain et surlendemain. M. de Freycinet, qui présidait la commission de l'Armée du Sénat, posa même, dit-on, au ministre de la Guerre, dans la réunion du 19 décembre, des questions embarrassantes, anticipant ainsi sur le droit de contrôle parlementaire qui devait se faire sentir aigrement lors de la session de 1915 [1]. L'enquête sur les crédits militaires, que l'effervescence du Parlement avait demandée en juillet 1914, après le rapport Humbert, et que l'acuité des événements avait interrompue, fut continuée à la même époque.

III

Il serait toutefois téméraire d'affirmer que la séance de rentrée du 22 décembre a marqué la restauration complète des droits du Parlement à cette date. Il est certain que le gouvernement qui, dans cette période, était mi-civil, mi-militaire, devant les dangers que pouvait faire courir, au bon ordre des opérations militaires, le contrôle du pouvoir législatif, ne songea qu'à provoquer une réunion de forme analogue à celle du 4 août, destinée surtout au vote du

[1] « On assista, ce jour-là, à un spectacle dont tous les témoins ont conservé un impérissable souvenir. Pendant des heures, M. de Freycinet soumit le ministre à un questionnaire minutieux et méthodique sur tous les actes de son ministère ». (V. Le rôle des commissions parlementaires, par X., *Illustration* du 13 mai 1916).

budget de 1915. M. Viviani se présenta à cette réunion avec sa courtoisie habituelle. Il adressa aux membres du pouvoir législatif un couplet élogieux, destiné à masquer leur silence de quatre mois. « Le Parlement, s'écria-t-il, est, depuis 44 ans, à la fois l'expression et la garantie de nos libertés *(vifs applaudissements)* ; il sait que le Gouvernement accepte avec déférence son contrôle nécessaire *(nouveaux applaudissements)*, que sa confiance lui est indispensable, et que sa souveraineté sera toujours obéie. *(Très vifs applaudissements)* » [1]. C'est au son de cette flatteuse harmonie que le Parlement ratifia, en hâte et sans examen, 34 décrets d'organisation militaire et 14 décrets d'ordre financier, pris depuis le 4 août, et qu'il vota trois projets de lois et le budget de 1915, pour une période de six mois, avec simple indication des chapitres. La session fut déclarée close après deux jours de séance.

« Qui affirmera sérieusement, devait dire plus tard M. Jèze (qui, à son tour, a contesté, sinon la valeur légale, du moins la valeur politique des décrets ratifiés en 1914), qu'en décembre 1914, les Chambres aient eu toute liberté d'action et de critique, et que, mises en présence du fait accompli, elles aient été absolument libres de refuser la ratification sollicitée par le Gouvernement ? » [2]. Dans son

---

[1] V. *Journal Officiel*, Déb. parl., Ch. des députés, 1914, p. 2127.

[2] Jèze, *Les finances de guerre de la France*, p. 294.

discours du 24 juin 1915, M. le député Accambray devait avouer de son côté : « Vous savez dans quelles conditions les Chambres se sont réunies ; vous vous rappelez que lorsque nous sommes arrivés ici, le 22 décembre dernier, nous ne savions rien de la situation ; nous nous vîmes ainsi obligés de voter, sans plus ample informé, tous les crédits que l'on nous demandait. Nous nous vîmes obligés de donner, sans plus ample réflexion, notre approbation à ce qui avait été fait jusque-là ». En effet, les séances des 22 et 23 décembre avaient bien ouvert la voie au contrôle parlementaire, mais cette voie n'était pas encore complètement élargie.

En ratifiant les multiples décrets publiés depuis le 4 août, et en leur donnant force de loi à dater du jour de leur publication, le Parlement faisait une brèche nouvelle dans notre droit constitutionnel ; il inaugurait le principe de la *rétroactivité* des lois. « Nous avons fait une chose unique dans les annales parlementaires, devait dire M. Ernest Lafont à la Commission de législation civile et criminelle. Nous avons, par rétroactivité, non seulement appliqué des peines à des faits passés [1], mais encore déclaré après coup que des décisions illégales, au moment où elles sont intervenues, exécutées illégalement,

[1] N'oublions pas, en effet, qu'un des « immortels » principes de la *Déclaration des Droits de l'Homme* dit (art. 8) : « Nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ».

allaient, par rétroactivité, être redevenues bien rendues » [1]. M. Barthélemy qui, par ailleurs, n'a pas prétendu « instituer contre les actes du gouvernement, une enquête minutieuse, mesquine et chicanière », n'en a pas moins été embarrassé par cette nouvelle théorie que les faits seuls venaient de créer par dessus les savantes doctrines de l'Université. Aussi ne justifie-t-il cette rétroactivité que pour les décrets dont l'urgence apparaissait nettement, reconnaissant que le Parlement « ne pouvait toujours pas être réuni dans le délai voulu » [2]. N'est-ce pas là l'aveu indirect de l'impossibilité, pour le Parlement, de s'adapter parfois à quelques-unes de ses fonctions législatives ?

IV

Le deuxième « interrègne parlementaire » consécutif à la réunion des 22 et 23 décembre, se prolongea jusqu'au deuxième mardi de janvier 1915, date officielle de la reprise des travaux législatifs. Le régime des décrets-lois, jusqu'à cette date, ne fut pas complètement mort. En effet, deux décrets du 7 janvier 1915, l'un sur la prohibition de l'absinthe, l'autre sur l'ouverture de nouveaux débits de boissons, pris, comme le fait remarquer M. Barthélemy, douze

---

[1] Voir *Revue de Droit Public*, 1916, p. 115.

[2] Voir *id.* 1915, p. 569.

jours après la clôture d'une session et quinze jours avant l'ouverture de l'autre, montrèrent que le but évident du Gouvernement, en adoptant cette procédure insolite, fut de « forcer la main au Parlement » qui, représentant trop exclusif de nos intérêts privés, aurait peut-être montré, à ce moment-là, la mauvaise grâce qu'il montra plus tard au ministre Galliéni, quand celui-ci lui demanda de prescrire des mesures analogues.

Avec la réunion du 12 janvier 1915, devait disparaître le régime d'autorité absolue que les cinq premiers mois de la guerre nous avaient fait connaître. La dictature de salut public, dès cette date, sans disparaître complètement, vit ses prérogatives s'affaiblir devant le renforcement de celles du Parlement. Les premières séances de la session ordinaire de 1915 furent calmes, et l'on put croire, un instant, que l' « union sacrée » qui avait présidé aux réunions du 4 août et du 22 décembre, serait maintenue. Mais dès le 28 janvier, à la suite d'une interpellation de M. le député Stern sur la politique financière, les « bruits », les « interruptions », les « mouvements divers » reparurent comme avant la guerre [1]. Les débats devinrent plus particulièrement vifs quand, au mois de mars, M. Paul Meunier interpella le Gouvernement sur l'état de siège politique. Ainsi apparaissaient déjà les abus possibles du contrôle

[1] Voir *J. Off.* du 29 janvier 1915.

parlementaire. M. Barthélemy lui-même, quoique partisan de ce contrôle, devait confesser avec regret que « la tentative d'indépendance gouvernementale des cinq premiers mois de la guerre était restée sans lendemain ». « On est tombé, dit-il, d'un extrême dans l'autre ; depuis la convocation constitutionnelle du deuxième mardi de janvier 1915, la session n'a jamais été close, contrairement au vœu le plus clair de la Constitution qui avait prévu que les Chambres laisseraient sa liberté au Gouvernement pendant la moitié de l'année » [1].

Il ne nous appartient pas de rechercher ce qu'a donné le contrôle parlementaire à la défense nationale dans les années suivantes. Mais, durant longtemps, ce contrôle s'est ressenti de la forte censure dictatoriale qu'avait imprimé le début de la guerre aux événements politiques. Les ministères successifs invoquèrent souvent le salut national pour réprimer

---

[1] *Revue des Sciences Politiques*, 1917.

les écarts oratoires d'une assemblée fiévreuse. L'exemple des cinq mois de silence parlementaire, à une époque où furent prises d'innombrables mesures qui eurent force de loi, ne pouvait pas être complètement perdu.

Nous espérons que cet exemple sera encore moins perdu pour les théoriciens de droit constitutionnel. Le système qui regarde le principe de la séparation des trois pouvoirs comme une garantie d'équilibre dans la gestion d'un gouvernement sera, croyons-nous, définitivement écarté, du moins en ce qui concerne l'état de crise. « Dans les moments sans exemple que nous traversons, devait dire plus tard M. Edmond Barthélemy, le pouvoir exécutif qui est concret et efficace parce qu'il comporte toujours quelque chose de personnel, de réel, de vital, de pratique, un tel pouvoir sait mieux ce qu'il faut faire et le sait mieux faire que le pouvoir législatif »[1]. Cette opinion, presque universellement admise aujourd'hui, avait été exprimée, dans une formule plus saisissante, par M. le député Gauthier de Clagny qui, en 1895, dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi tendant à l'organisation des pouvoirs publics en temps de guerre, disait : « Il s'agit de savoir si le régime parlementaire, quelque opinion qu'on puisse avoir de ses mérites, est compatible avec les nécessités de la défense nationale dans la

---

[1] *Mercure de France* du 1er février 1916.

lutte suprême où sera mise en jeu l'existence de la Patrie ». La réponse à ce point d'interrogation devait être fournie, 19 ans plus tard, par les faits que nous venons de souligner [1].

---

[1] Des juristes ont essayé de donner une définition juridique au Gouvernement hybride qui a suivi la dictature des cinq premiers mois de la guerre : « Chambres et ministère, disait M. Hauriou (*Figaro* du 6-7 septembre 1915), sont virtuellement démissionnaires au point de vue politique, car ils sont mobilisés, réquisitionnés pour le service civil du temps de guerre, lequel, outre son extrême urgence, requiert une union patriotique incompatible avec le jeu ordinaire des partis ». Des publicistes, comme M. Maurras, ont fait moins de distinction : « Sommes-nous en République ou en Monarchie ?... Le Gouvernement est-il la Monarchie, l'Ochlocratie, la Tyrannie, la Satrapie, l'Oligarchie ou la Démagogie ?... Vivons-nous sous le Parlement, sous les délégués du Parlement, sous les adversaires du Parlement ? Je l'ignore... Il n'y a qu'une chose que je n'ignore pas, l'existence d'un Gouvernement et ma volonté énergique d'être avec lui ». (*Action Française* du 5 janv. 1915).

DEUXIÈME PARTIE

LA RESTRICTION DES DROITS INDIVIDUELS

INTRODUCTION

Nous avons vu, dans la première partie de notre étude, la plupart des théories fondamentales de notre Droit constitutionnel mises en brèche par les événements de 1914. Nous allons voir maintenant les principes de notre droit public subir le même assaut.

La liberté individuelle, cet axiome fondamental de notre droit démocratique moderne, ne pouvait guère s'accommoder d'un état de chose qui réclamait la discipline, la spécialisation et la subordination des individus. La loi du 9 août 1849, sur l'état de siège, votée 60 ans après la *Déclaration des Droits de l'Homme*, sous la réaction de troubles sociaux, n'avait, suivant les intentions du législateur de l'époque, qu'une portée limitée. C'était, dans toute l'acception du

mot, une *loi d'exception* à interpréter restrictivement [1]. La guerre de 1914 transforma le sens de cette loi, arme unique que le gouvernement possédait pour maintenir la paix sociale. Les autorités militaires et civiles, dans l'atmosphère d'énergie qui les entourait, s'arrogèrent des pouvoirs qui, en l'absence de tout régime légal, ne purent être contestés.

La loi de 1849 fut d'ailleurs appliquée sur tout le territoire sans l'observation des conditions étroites que le législateur de 1878, par méfiance des prérogatives du pouvoir exécutif, y avaient jointes pour en accentuer le caractère d'exception. La loi du 3 avril 1878, sur la déclaration de l'état de siège, dit, en effet, dans son article 1, que « l'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent », et M. Barthélemy d'ajouter que le décret du 2 août et la loi du 5 août, qui ont décidé la mise en état de siège de toute la France, « ont donné à cette exception la portée la plus large qu'il était possible de lui attribuer ». En effet, la mesure n'était justifiée, d'après le rapport du ministre de la guerre, qui précédait le décret du 2 août, que par « l'éventualité d'événements qui pouvaient surgir ». « Le péril n'était donc pas imminent; il était éventuel, tout au plus probable » [2].

---

[1] « Nous sommes ici dans une matière essentiellement d'exception, où tout est de droit étroit, où tout ce qui n'a pas été expressément autorisé est interdit, où il n'est pas permis de raisonner par analogie et de suppléer au silence du législateur ». (Rapport de M. Frank-Chauveau, *Journal Officiel* du 6 février 1878).

[2] Voir *Revue de Droit Public*, 1915, pp. 136 et ss.

Cette mesure, d'autre part, ne pouvait s'appliquer que sur la partie du territoire menacée par l'ennemi. A cet effet, dit l'article 1 de la loi de 1878, « la loi qui déclare l'état de siège, désigne les communes, les arrondissements ou départements auxquels il s'applique ». D'où il semble résulter que l'état de siège, à l'encontre du décret du 2 août et de la loi du 5 août, ne pouvait pas être proclamé sur la totalité du territoire et notamment en Algérie. M. Delsol, rapporteur de la loi au Sénat, ne déclarait-il pas, le 16 mars 1878, qu'il avait le « ferme espoir » de ne jamais revoir « une situation politique qui oblige à mettre l'état de siège dans 42 départements ! ». Le *kriegsgefahrzustand* allemand dut faire décevoir cet espoir. Un législateur ne devrait jamais parler de l'avenir.

Limité dans l'espace, l'état de siège devait, toujours d'après les termes et l'esprit de la loi de 1878, être clairement défini dans sa durée. Une loi nouvelle était nécessaire pour en prolonger les effets. Or, l'état de siège de 1914, devait être maintenu, d'après la loi du 5 août, « pendant toute la durée de la guerre » dont on ne pouvait pas connaître, à cette époque, la longueur. De plus, d'après la même loi, il pouvait être levé ou rétabli par le pouvoir exécutif, ce qui était contraire au texte de 1878, qui conférait ce droit au seul pouvoir législatif.

En un mot, les deux textes de 1849 et de 1878, que le gouvernement de 1914 avait à sa disposition

pour discipliner la nation en vue de l'effort guerrier, parurent bien désuets. Il fallut les rajeunir en en extrayant toute leur essence d'autorité. Ces lois d'exception devinrent des lois de droit commun. Sur la base de ces nouvelles « Douze Tables », de nouveaux préteurs appliquèrent un droit nouveau.

CHAPITRE PREMIER

La Liberté Individuelle *(stricto sensu)*

Au premier rang des droits individuels reconnus par nos Constitutions, figure ce que M. Hauriou appelle « la liberté de l'être individuel dans sa personnalité physique », c'est-à-dire le « droit d'aller et de venir », celui de « communiquer librement », et la « sûreté individuelle ».

Section I. — Le droit d'aller et de venir et de communiquer librement.

On aurait fortement étonné ceux qui, en 1789, établirent la « dictature de la Liberté », si on leur avait donné le tableau de la liberté de l'individu en 1914. Le fameux « droit d'aller et de venir », consacré par la Constitution de 1791, qui ne souffrait que quelques exceptions à l'égard des étrangers et des condamnés, fut réduit, dès le 2 août 1914, à un simple droit de rester tranquille. Ce n'est pas évidemment le décret du 31 juillet 1914, sur la navigation aérienne, qui apporta une modification sensible à notre désir de mouvement. Mais l'arrêté

du 2 août, qui suspendit les transports de voyageurs et de marchandises par chemin de fer, apporta un plus grand trouble [1].

Cet arrêté fut encore bien anodin à côté des mesures que prirent, à l'abri de l'article 9 de la loi de 1849, les autorités civiles et militaires. Un arrêté préfectoral du 3 septembre ferma toutes les portes de Paris dès 8 heures du soir pour les piétons et les voitures [2]. Des autorisations spéciales furent exigées pour la circulation en automobile, le voyage dans les départements-frontières. Diverses autorités prescrivirent aux citoyens de rester chez eux à partir d'une certaine heure du soir jusqu'à une certaine heure du lendemain. On ne put sortir de Paris, pour un voyage en chemin de fer de plus de 150 kilomètres, qu'avec une autorisation de police. Comme le déclare M. Barthélemy, qui rapporte quelques-unes de ces mesures exceptionnelles [3], « il n'y a rien, dans les lois sur l'état de siège, qui les autorise. Il n'y a aucune disposition de droit positif qui habilite le gouvernement à réglementer, comme il l'a fait, la liberté individuelle; s'il a pu le faire régulièrement, c'est en vertu de la régle de *droit non écrit* qui le

---

[1] Ce ne fut que le 10 août que les transports commerciaux par chemin de fer purent être repris, mais avec une infinité de restrictions.

[2] La rigueur de ces mesures ne fut atténuée qu'à partir du 20 octobre 1914.

[3] V. *Revue de Droit Public*, 1915, p. 157.

charge d'assurer l'ordre public et la défense nationale » [1].

Le « droit d'aller et de venir » fut, évidemment, encore plus restreint à l'égard des étrangers ennemis. Le décret du 2 août, en laissant à ces étrangers, la « faculté soit de sortir du territoire national, soit de se retirer dans l'intérieur du pays », ne faisait qu'appliquer la législation existante. Mais cette mesure clémente ne persista pas. En face des dispositions allemandes, on évacua, dés le 6 août, les sujets ennemis sur des régions de refuge (notamment à Nogent-le-Rotrou et à Niort) pour, finalement, interner les plus suspects d'entr'eux dans des « camps de concentration » et diriger, dès le 12 septembre, les hommes mobilisables sur des endroits spéciaux faciles à surveiller [2].

L'interdiction de « communiquer librement » fut le corollaire de la suppression du « droit d'aller et

---

[1] Un pittoresque exemple de restriction au « droit d'aller et venir », et dont les Parisiens garderont longtemps le souvenir, est celui résultant de l'ordre donné par le général Galliéni à la date du 7 septembre. « Les agents de police et les gardes républicains, répandus sur les principales voies de la capitale, arrêtaient les taxi-autos, faisaient descendre les voyageurs quels qu'ils fussent, hommes ou femmes, prenaient les numéros des voitures et les dirigeaient sur l'Ecole militaire ou d'autres locaux ». (V. Galliéni, *Mémoires*, p. 260). On sait que c'est cette énergique mesure qui détermina la victoire de l'Ourcq. Il est inutile d'ajouter que la réquisition de ces chauffeurs civils qui, pendant 48 heures, assurèrent le transport des troupes jusqu'à 6 kilomètres des armées ennemies, était d'une légalité très contestable.

[2] V. *Le statut des sujets ennemis*, par J. SIGNOREL.

de venir ». Dès le 31 juillet, un décret supprima le langage convenu et étranger pour les télégrammes, suspendit les communications téléphoniques interurbaines et ordonna le *visa* pour la transmission des télégrammes dans les départements-frontière. Quelques dérogations relatives aux communications téléphoniques furent apportées par les décrets du 17 août et du 22 septembre. L'emploi de la télégraphie sans fil fut interdit à bord des navires de commerce et soumis au *visa* pour les stations terrestres [1]. Mais là où l'autorité du gouvernement parut draconienne, ce fut dans le retard « systématique » que l'autorité militaire apporta dans la transmission des correspondances échangées entre soldats et civils et réciproquement, de même que dans la censure de ces correspondances. Pour mieux isoler le combattant, pour réprimer quelques indiscrétions anodines, on n'hésita pas à ouvrir les lettres adressées par la mère à son fils et à généraliser un procédé qui n'était légal que dans les maisons d'arrêt.

Section II. — **La sûreté individuelle.**

La sûreté individuelle (l'*habéas corpus* français) qui, dans nos législations constitutionnelles modernes, se manifeste par la protection de l'individu

---

[1] Voir l'Arrêté du 16 août et le Décret du 28 septembre. Voir aussi le décret du 2 août qui interdit « tout mouvement de pigeon voyageur dans le territoire ».

contre l'arbitraire administratif et juridictionnel, se vit d'autant plus réduite que la séparation des trois pouvoirs, garantie de la liberté juridique de l'individu, devenait moins nette.

I

Le principe que « nul ne peut être soustrait à ses juges naturels » devint inexistant du fait de la transformation militaire de notre pays. La compétence des conseils de guerre s'étendit bien au delà de celle prévue par les lois mises en vigueur par l'état de guerre. C'est ainsi qu'une altercation entre civils fut jugée par les conseils de guerre parce qu'elle avait eu lieu sur les « chantiers du génie » ; qu'un individu, ayant vendu des photographies obscènes, fut condamné par le conseil de guerre de Paris ; et qu'un viellard paralytique, pensionnaire de l'asile Nanterre, fut porté devant cette juridiction, sur son fauteuil de malade, pour y répondre d'un délit d'outrage à un de ses surveillants[1]. M. Barthélemy a essayé d'établir un *critérium* entre ce qui était et ce qui n'était pas de la compétence des tribunaux militaires à cette époque [2]. Cela nous paraît difficile.

---

[1] Nous empruntons ces détails à la *Revue pénitentiaire* de 1915, qui, sur la question de compétence et de procédure des Conseils de guerre, dans la période août-décembre 1914, est à même d'apporter d'amples renseignements. — On consultera aussi très utilement l'ouvrage de notre confrère Me Fouilhé : *Conseils de guerre et Cours martiales* (1918).

[2] Voir *Revue de Droit Public* 1916, p. 73.

La loi du 27 avril 1916 mit fin à ce chaos que justifiait la discipline nécessaire du début de la guerre.

Les régles de procédure devant les conseils de guerre ne furent pas plus respectées que celles de la compétence. Aux mesures exceptionnelles apportées à ces juridictions par l'état de guerre (suppression des circonstances atténuantes, restriction des voies de recours, durée réduite de l'instruction etc.), on ajouta de nouvelles dispositions sous le coup de faits nouveaux. Un décret du 10 août, renforcé par celui du 17 août, suspendit aux armées la faculté de former un recours en révision. Une circulaire du ministre de la guerre, en date du 1er septembre, suspendit indirectement le droit de grâce, prérogative présidentielle, pour les peines capitales, en donnant à l'officier, qui avait ordonné la mise en jugement, le droit de faire exécuter la peine dans les 24 heures. La procédure rapide des conseils de guerre d'armée, fut appliquée, en deux fois, sur tout le territoire, par les décrets du 10 août et du 8 septembre, qui étendirent ainsi, dans toute la France, le régime exceptionnel de « l'état de guerre » prévu seulement pour la zone des opérations militaires.

Mais le décret qui constitue, à la charge du gouvernement de 1914, une des atteintes les plus graves au régime de la légalité, est celui du 6 septembre, ressuscitant, sous un autre nom, les Cours martiales, chargées de juger les flagrants délits, constituées dans chaque unité isolée et composées seulement de trois juges. Tout délai, entre la

la citation de l'accusé et la réunion de ces nouveaux conseils fut supprimé; et leurs jugements ne furent susceptibles d'aucun recours. C'était l'heure où « aucune défaillance », selon le mot du généralissime, ne pouvait être tolérée. Ce décret fut pris sans délibération préalable du conseil des ministres [1] et sur l'injonction du généralissime, transmise par télégramme chiffré à Bordeaux, le 3 septembre. « La difficulté d'observer les formes régulières dans la situation actuelle, disait ce télégramme, empêche de faire des exemples qui sont actuellement indispensables ». Là encore, les « faits se révoltaient » contre la loi.

En plus de la procédure, le gouvernement de 1914 modifia le droit pénal du code de justice militaire. La mutilation volontaire des soldats pour se rendre impropres au service, prévue seulement par la loi du 12 mars 1905 sur le recrutement, fut assimilée, par une simple circulaire du 9 septembre 1914, au refus d'obéissance et à l'abandon de poste.

Cette situation extra-légale de notre juridiction militaire n'apparut que fort tard aux yeux de notre pouvoir législatif. Ce ne fut que le 10 décembre 1915, que des débats passionnés s'ouvrirent sur cette

---

[1] Voir la déclaration de M. Viviani à la Commission de l'Armée, le 22 décembre 1915. — Quelques témoins affirment même que les cours martiales existaient, dans les troupes de choc, avant que le généralissime en ait demandé officiellement le rétablissement au gouvernement.

importante brèche faite aux garanties de la défense devant les conseils de guerre ; et ce ne fut que le 27 avril 1916, qu'une loi, incomplète d'ailleurs, fut votée pour rétablir les garanties de justice dans l'exercice d'un pouvoir dont la fonction, à ce moment là, ne se distinguait pas de celle de l'exécutif,

II

Comme le droit de défense, le statut des fonctionnaires fut sérieusement compromis par les mesures gouvernementales de 1914. Une doctrine et une jurisprudence nouvelle avait donné, avant la guerre, aux fonctionnaires, un *état*, c'est-à-dire une « condition individuelle spéciale », un statut personnel opposable à l'arbitraire de l'Administration. Certains auteurs étaient allés même jusqu'à envisager la situation des fonctionnaires comme contractuelle vis à vis de l'Administration [1]. Cette situation juridique priviligiée fit place, en 1914, à une nouvelle sujétion de fait à laquelle le fonctionnaire ne put pas se soustraire.

Une des plus remarquables mesures de coercition à cet égard fut prise par les décrets du 15 août et du 17 septembre qui, modifiant l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, enlevèrent aux fonctionnaires,

---

[1] Notamment MM. Dareste, Périquet, Cahen.

civils et militaires, « le droit à la communication personnelle et confidentielle des pièces de leur dossier », avant d'encourir une peine disciplinaire. D'autre part, les différents conseils qui statuaient sur la situation des fonctionnaires, quant à leur emploi ou à leur grade, et qui constituaient ainsi pour eux un minimum de garantie judiciaire, furent successivement supprimés. Un décret du 15 août suspendit le fonctionnement du Conseil supérieur de la Guerre, prévu par la loi du 16 février 1912, pour la mise à la retraite d'office des officiers généraux, en y suppléant par l'avis du commandant en chef ou d'un général désigné par le ministre [1]. Un décret du 21 août, modifiant le décret du 9 juin 1906, attribua au ministre des Postes et Télégraphes le droit de prononcer *directement* « la déchéance de grade, la disponibilité d'office, l'exclusion et la révocation à l'égard du personnel du service extérieur des Postes », sans l'examen préalable de l'affaire par les conseils de discipline.

Enfin, la mise à la réforme des officiers par mesure de discipline ne fut plus prononcée sur l'avis du conseil d'enquête, mais sur celui des autorités supérieures. (Décret du 9 septembre 1914). Ces diffé-

---

[1] Appelé à statuer sur la légalité de ce décret, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 30 juillet 1915 *(général Verrier)*, décida simplement que cette mesure était imposée par les circonstances et que « l'accomplissement des formalités, prévues par la loi du 15 février 1912, était rendu impossible par les événements de guerre ».

rentes mesures furent généralisées par le décret du 16 septembre, suspendant le fonctionnement des conseils de discipline pour tous les fonctionnaires et les remplaçant par le rapport des chefs de service[1]. Toutes ces dispositions, quelqu'explication légale qu'on ait voulu en donner[2], ne peuvent se justifier que par la nécessité de renforcer, par la sujétion complète de ses fonctionnaires, un pouvoir central que les lois écrites avaient désarmé pour affronter la crise actuelle.

Mais c'est surtout dans la série des sanctions, prononcées dans cette époque troublée, que cette force gouvernementale apparaît. Du 29 août au 1er décembre 1914, plus de quinze révocations ou suspensions furent prononcées et insérées au *Journal Officiel*, atteignant des hauts fonctionnaires comme le sous-préfet de Péronne, le recteur de l'Université d'Aix, des directeurs des postes, des juges de paix etc... Est-il utile d'ajouter que ces révocations étaient prononcées sans que les fonctionnaires frappés aient été préalablement entendus, comme l'exigeait la loi du 8 juillet 1908 [3] ? Peut-on, dès lors, en face de ces

---

[1] Les deux décrets des 9 et 12 septembre paraissent « suspects de nullité » à M. Duguit parce qu'ils n'ont pas été ratifiés par les Chambres, alors qu' « on devait présumer que le gouvernement les soumettrait à l'approbation du Parlement, au moment où ils ont été portés ». (*Droit constit.* 1918, p. 523.)

[2] Voir notamment l'article de M. Barthélemy dans la *Revue de droit public*, 1915, p. 560.

[3] Voir *Revue de droit public*, idem., p. 555.

prérogatives illégales, blâmer le préfet de Meurthe-et-Moselle, M. Mirman, qui le 31 août 1914, révoqua le maire de Port-sur-Seille [1], en raison de son attitude anti-patriotique, alors que la loi ne lui donnait comme pouvoir maximum que celui de le *suspendre* pour un mois ?

III

Les rapports de l'individu et de l'Etat, sur le terrain de la réquisition militaire des hommes, formaient, avant la guerre, un « statut », analogue à celui des fonctionnaires, nettement défini par la législation sur le recrutement. Ce « statut » fut violé, à son tour, par les nécessités de la guerre de 1914.

Le décret de mobilisation du 1er août qui, fait sans précédent, enrôlait sous les drapeaux près de 3 millions d'hommes, fut vite jugé insuffisant. Pour incorporer plus rapidement la classe 1914, on supprima, par un arrêté ministériel du 11 août, la session extraordinaire des conseils de révision de cette classe, qui n'avait pas été encore tenue, et on lança les ordres d'appel le 9 octobre [2]. La classe 1915, à son tour, fut appelée par anticipation : les tableaux de recensement de cette classe furent dressés sans

---

[1] Voir *Eclaireur de l'Est* du 1er septembre 1914.

[2] Voir *J. Offi.* du 11 août et du 11 octobre 1914.

délai ; le délai d'un mois, prévu par la loi de 1905 (art. 10) pour permettre aux inscrits de faire valoir leurs infirmités, fut réduit à 10 jours ; le nombre des membres des conseils de révision fut réduit à quatre et les commissions de réforme, comme les commissions médicales militaires, instituées par la loi du 7 août 1913, furent supprimées. La présence du sous-intendant militaire dans les conseils de revision ne fut pas jugée indispensable, comme d'ailleurs celle du préfet [1]. Il fallait aller vite et, pour cela, supprimer une grande partie des garanties individuelles qu'une législation démocratique avait laborieusement échafaudées. Le recensement et la révision de la classe 1916 furent décidés aussi rapidement dans le mois de décembre. D'autre part, la classe 1887, qui légalement aurait dû être démobilisée, fut maintenue sous les drapeaux par un décret du 3 décembre.

Mais l'appoint des hommes valides ainsi appelés ne fut pas jugé suffisant. Un simple décret du 9 septembre démolit le régime légal qui mettait les exemptés et les réformés en dehors de toute obligation militaire. On « récupéra » des hommes qui comparurent devant de nouveaux conseils de révision, dans des conditions extraordinaires de rapidité, pour être incorporés au début de l'année 1915. Entre temps, les auxiliaires subissaient un nouvel examen médical devant une « commission spéciale

[1] Voir *J. Offi.* des 6, 11, 17, 22 et 25 septembre.

de réforme »[1]. Le résultat de toutes ces prescriptions échelonnées d'août à décembre, fut de porter le nombre de nos effectifs à un chiffre double de celui prévu par la mobilisation. Enfin, certaines catégories de citoyens, relevant directement de l'autorité civile de l'Etat, comme les élèves et les candidats admissibles aux grandes Ecoles, les gardiens de la paix et les sergents de ville de la Seine etc.... furent « engagés obligatoirement » ou militarisés et incorporés dans les cadres de l'armée [2].

Amené à étudier le caractère illégal de toutes ces mesures, M. Barthélemy les justifie par une sorte d' « adhésion au fait » de la part de la nation. « On peut dire, écrit-il, qu'il n'y avait pas dans les circonstances où l'on se trouvait de mesures plus légitimes, plus indispensables, plus urgentes que celles qui ont été prises par les 34 décrets d'organisation militaire énumérés dans la loi ratificative du 30 mars 1915. Il n'en reste pas moins, ajoute-t-il, que c'était 34 décrets contraires aux lois, les suspendant, les modifiant, et que certains imposaient aux particuliers, en dehors et même à l'encontre de

---

[1] Décret du 20 septembre.

[2] Il convient d'ajouter qu'une série de décrets, de circulaires, d'instructions, de notes, favorisa, plus ou moins légalement, l'extension des engagements volontaires aux Français mineurs, aux Alsaciens, aux étrangers, aux coloniaux, de même que la réintégration dans les cadres aux officiers démissionnaires, rayés, suspendus, comme aux sous-officiers, brigadiers, caporaux dégagés de toute obligation militaire. (Voir ces textes dans le petit *Sirey* 1914, pp. 178 et ss).

la loi, des obligations qui, tout en étant le plus grand des honneurs, constituent la plus lourde des charges » [1].

En plus de cette raison d'impérieuse nécessité, le Gouvernement, toujours d'après M. Barthélemy, aurait essayé d'invoquer, pour justifier ces mesures, une sorte de *quasi-légalité*. Le décret du 9 septembre notamment, relatif à l'appel des exemptés et des réformés, aurait été pris en raison du principe nouveau que posait l'article 9 de la nouvelle loi militaire du 7 août 1913, d'après lequel l'exemption n'était pas définitive. « Dans cet ordre d'idées, disait, en effet, le rapport précédant le décret du 9 septembre, il paraît conforme d'une part aux intentions du législateur, d'autre part aux intérêts de la défense nationale, de soumettre à une nouvelle visite médicale tous les exemptés et réformés ». « J'ajoute, disait de son côté M. Viviani, dans son discours prononcé à la Chambre des Députés, le 1er avril 1915, que la mesure que j'ai prise par les décrets du 9 et du 26 septembre est une mesure qui, depuis la loi de 1913, est à la fois dans l'esprit et dans le texte de nos lois militaires ».

IV

A côté de cette nouvelle mobilisation militaire, ressuscitant, mais en l'élargissant, la célèbre levée en

---

[1] *Revue de droit public* 1915, p. 561.

masse de 1793, une « mobilisation civile », dont on devait beaucoup parler plus tard et railler la mise en vigueur chez nos ennemis, commença d'être appliquée dans la période que nous étudions.

Devant la perspective d'une crise du ravitaillement, le ministre de l'Agriculture, par un Avis du 8 août, avait rassemblé en équipes bénévoles les ouvriers agricoles sans travail. La plus grande liberté sur ce terrain avait été donnée aux préfets. Et c'est ainsi que celui de la Côte-d'Or, le premier, s'appuyant seulement sur la loi du 3 juillet 1877 visant les réquisitions *militaires* et sur l'état de siège décrété, rédigea, le 12 octobre, un arrêté dont on pourra apprécier la légalité dans les deux articles suivants :

« Article 2. — Lorsque les agriculteurs auront effectué les deux tiers de leurs travaux personnels, ils pourront être, s'il en est besoin, ainsi que les autres citoyens valides, requis par les maires, pour effectuer les travaux d'automne incombant aux agriculteurs mobilisés ou dépourvus d'attelage à la suite de réquisition militaire...

« Article 3. — Les agriculteurs et citoyens valides qui refuseraient d'obéir aux réquisitions formulées par le maire seront traduits devant les tribunaux compétents, *conformément à la loi* » (?).

Le ministre de l'Agriculture donna une reconnaissance légale à cet étrange arrêté, en le signalant à tous les préfets, par sa circulaire du 28 octobre, et en conseillant d'en étendre les dispositions à tous « les travaux préparatoires du sol » [1].

[1] Voir *Journal Officiel* du 29 octobre.

Avec l'examen des restrictions apportées par la guerre à la liberté physique de l'individu, fonctionnaire ou particulier, dans son état juridique garanti par les lois d'avant la guerre, nous avons vu combien la liberté individuelle, *stricto sensu*, avait souffert dans les principes libéraux par lesquels nos constitutions modernes avaient prétendu l'affermir. Nous allons voir, maintenant, combien la liberté d'activité, consistant, d'après l'article 4 de la *Déclaration des Droits de l'Homme*, « à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui », et reconnu par différentes lois fondamentales (comme celle du 29 juillet 1881 sur la liberté de la Presse), a reçu de plus graves atteintes, au nom de la liberté de la nation supérieure à celle de l'individu.

CHAPITRE II

La Liberté de la Presse et d'Opinion

Section I. — **La Censure.**

On sentira davantage le coup porté par le Gouvernement de 1914 à la liberté de la Presse, si l'on songe que cette liberté, dans un gouvernement d'opinion comme le nôtre, est « le complément indispensable de l'organisation de l'Etat » (Hauriou).

I

La nécessité de se taire devant l'ennemi fut reconnue par les directeurs des grands journaux dès le début de la crise. Mais, par la suite, le désaccord se manifesta sur les modalités de ce silence. L'instruction que le ministre de l'Intérieur signa, le 31 juillet, pour se faire communiquer les dépêches particulières des journaux, ne souleva aucune objection. Le 2 août, M. Messimy, à la sortie d'un Conseil des ministres, put même dire aux journalistes : « Il ne sera rien publié que ce que je permettrai qui soit

publié. Au premier mot qui ne cadrera pas avec ce que j'aurai dit, des poursuites seront exercées ». Le 3 août, un bureau de la Presse fut créé au ministère de la Guerre pour la centralisation de tout renseignement et la rédaction des « communiqués officiels ». La censure préventive, qu'aucun texte légal ne devait établir, fut reconnue, en fait, dès cette date. En effet, une note gouvernementale du 4 août, communiquée aux journaux, ordonna de soumettre au visa de ce bureau « toute information concernant la guerre ». Là encore il faut reconnaître que l'article 9 de la loi de 1849, qui ne donnait à l'autorité militaire que le droit « d'interdire les publications... de nature à exciter ou à entretenir le désordre », était une arme bien insuffisante.

La loi du 5 août 1914 « réprimant les indiscrétions de la Presse en temps de guerre », votée hâtivement à la suite de beaucoup d'autres textes, fut bien imparfaite pour le régime de fait que les événements allaient créer. Elle délimitait les informations d'ordre militaire et diplomatique qu'il était interdit de publier et interdisait l'introduction de publications étrangères. Elle n'organisait, en somme, qu'une censure répressive, en punissant ces infractions. Avec l'arrêté du ministre de la Guerre, signé le 12 août 1914, instituant, auprès du ministre, une « commission de la Presse française en vue de collaborer à la défense nationale », cette loi est le seul texte légal, que nous trouvions dans cette période, réglementant une des plus importantes

fonctions de notre activité individuelle nationale[1]. Aussi ne devons-nous nous étonner qu'à demi de trouver, en face de ce maigre texte, une situation de fait qui constituera, dans nos annales juridiques, un des plus importants chapitres de droit non écrit. C'est ainsi que le 26 septembre 1914, un arrêté du Général commandant la XII[e] Région soumet à l'autorisation préalable la fondation de tout journal. Dès les premières journées d'août, le préfet de police de Paris interdit de faire paraître plus d'une édition par vingt-quatre heures. Le 31 août, il supprime l'usage des « manchettes » et interdit le criage des journaux. On va même jusqu'à interdire l'emploi de caractères typographiques spéciaux pour signaler certains passages des communiqués. Au moment des inquiétudes de la fin août, le Gouvernement reste trois jours sans faire aucune communication à la Presse.

La censure préventive, créée sans aucun texte, se montra aussi rigoureuse que toutes les nouvelles institutions issues de la guerre. Elle alla même jusqu'à interdire aux journalistes de faire savoir au public que c'était elle qui supprimait tel article. La nécessité de présenter, devant l'ennemi, un gouvernement aussi inébranlable que possible, sans fissure, fit même établir, au ministère de l'Intérieur, un nou-

---

[1] Une circulaire du ministre de la Guerre, datée du 11 août 1914 et s'appuyant sur les trois lois du 9 août 1849, 23 juillet 1881 et 5 août 1914, prétendait punir, en outre, la reproduction de fausses nouvelles troublant la paix publique ou publiées de mauvaise foi.

veau bureau de la Presse correspondant de celui du ministère de la Guerre, chargé de ce que l'on a appelé la « censure civile » et exercée, dans les départements, par les préfets. L'œuvre de cette double censure pourra être citée en exemple aux gouvernements les plus autocratiques. Jusqu'au 25 novembre 1914, le journal *Le Temps* se voit interdire la publication de son bulletin météorologique. La copie d'articles et de communiqués officiels anglais est même, à certains moments, supprimée. La censure politique proclame l'intangibilité des hommes politiques, même de ceux qui, comme M. Caillaux, ne font plus partie du pouvoir. A Paris, le compte rendu des audiences publiques des Conseils de guerre est supprimé. Les députés ne peuvent même pas, par la voie de la Presse, réclamer la réunion des Chambres.

Pour sanctionner ces diverses mesures, le Gouvernement échafauda un nouveau système gradué de pénalités, comprenant l'avertissement, la suspension, la suppression et la saisie administrative. La règle *nulla pœne sine lege* fut donc méconnue à son tour. Aucune voie de recours légale ne fut admise contre ces sanctions. Seul, un recours gracieux fut créé à la longue, auprès d'un vague « Bureau de Censure » rattaché à la Présidence du Conseil et faisant fonction de Cour d'Appel. C'était un retour imprévu au vieux principe de la « justice retenue »[1].

---

[1] Sur toute cette matière, on consultera utilement l'étude de M. Barthélemy, parue dans la *Revue de Droit Public* (1915, pp. 314 et ss.).

Les juristes qui voudront critiquer ce régime auront beau jeu. Quelques-uns ont reconnu que la censure militaire seule était légale. D'autres ont appuyé la légalité des deux censures sur les textes combinés de la loi de 1849 et de celle du 5 août 1914 (Ch. Benoist). D'autres, enfin (M. Barthélémy) n'ont vu là qu'un régime de fait exigé par les circonstances. Nous nous rallions à cette dernière opinion. Non seulement il est impossible de légiférer à l'avance sur les états de crise, mais il est très difficile au législateur de se plier immédiatement aux exigences d'une situation qui varie tous les jours.

II

La sévérité d'une telle institution ne fut pas sans provoquer, de la part de la Presse et du pouvoir parlementaire, de vives protestations. Nous savons que les mois d'août et de septembre furent surtout les mois de silence et de « recueillement civique ». Mais nous savons aussi que, sitôt que les armées ennemies s'éloignèrent des champs de la Marne et que le Gouvernement reprit quelques-unes de ses anciennes prérogatives, l'opinion voulut, à son tour, reprendre ses anciens droits. Les députés de la Seine, les premiers, se réunissant le 1er et le 25 octobre,

---

ainsi que la thèse de M. L. Galabru : *La liberté individuelle et la liberté de la presse en temps de guerre* (1918).

votèrent un ordre du jour qui, rappelant les seuls texte en vigueur (loi de 1849 et du 5 août 1914), proclama que « la censure politique et administrative ne reposait sur aucun fondement juridique ». Le 28 octobre, une délégation de la Presse parisienne se présenta chez le ministre de la Guerre pour lui soumettre ses doléances sur l'exercice trop rigoureux de la censure. M. Millerand répondit par quelques promesses qui devaient laisser à peu près intact le régime antérieur. Le 18 décembre, les députés et sénateurs journalistes, à la tête desquels se trouvaient MM. Clémenceau, Pichon, Dupuy, Pelletan, Bérenger, etc..,, se réunirent à leur tour, pour rédiger une protestation qu'ils adressèrent au Gouvernement. Mais le Parlement ne fut saisi du procès de la censure que le 4 mars 1915 [1].

La dictature sur la Presse fut peut-être la plus difficilement soufferte par la population. Elle constituait une emprise sur la pensée qui contrariait beaucoup nos habitudes de discussion. Les « communiqués officiels » et les notes gouvernementales, adressés à la Presse, rappelèrent un peu le *Bureau de l'esprit public* institué sous la monarchie. La censure préventive fut même plus rigoureuse que celle de Louis XVIII. Mais « il fallait, comme disait M. Capus, maintenir l'opinion publique, l'empêcher d'arriver à

[1] Malgré les violentes protestations de la tribune et de la presse, la censure ne fut supprimée que longtemps après la cessation de l'état de guerre, par décret du 12 octobre 1919, après 62 mois d'existence !

la nervosité et à la surexcitation » [1]. Il fallait, pour cela, lui enlever une de ses plus importantes prérogatives constitutionnelles, la liberté d'opinion.

Ce n'est pas seulement par la voie de la Presse que la liberté d'opinion fut enchaînée. La censure des spectacles, qui avait été supprimée, en fait, dès 1906, réapparut avec l'état de siège. Le 18 août, le Préfet de police de la Seine signa une note dans ce sens, en s'arrogeant lui-même le droit de censure. C'est ainsi que, pour épargner les nerfs des parisiens, furent interdites les scènes où figuraient les uniformes des soldats ennemis. Le film, la carte postale illustrée, la photographie furent aussi censurés.

Section II. — **La répression des « délits d'opinion ».**

D'autre part, la moindre des défaillances de pensée, ce que l'on appela plus tard le *défaitisme*, même justifiée, exprimée oralement ou par lettre privée, fut réprimée impitoyablement. C'est ainsi que M. Barthélémy nous rapporte qu' « un garçon de café est condamné à quelques jours de prison, pour des appréciations, tenues sur la plateforme d'un tramway, au sujet de la bataille de la Marne » ; qu' « un autre citoyen subit une condamnation

---

[1] Voir la *Revue hebdomadaire* du 13 mars 1915, p. 116.

également légère pour avoir dit, devant l'affiche par laquelle le général Galliéni proclamait qu'il remplirait jusqu'au bout son mandat de défendre Paris, ces simples paroles : « Paris ne capitulera pas, signé Trochu » ; et « qu'en province, dans la XII[e] région, un minotier est poursuivi pour avoir, dans des lettres fermées, informé sa clientèle de boulangers qu'il pourrait y avoir une hausse sur les farines » [1].

Des poursuites furent même ordonnées contre les propagateurs de bonnes fausses nouvelles, comme celle qu'affichà un industriel de Paris annonçant la prise de Mulhouse, de même que contre les propagateurs de nouvelles exactes, comme celles donnant la liste des soldats morts dans les premiers combats [2]. Pour les propagateurs de fausses nouvelles d'origine suspecte, le général Galliéni qui, en l'absence de tout pouvoir civil, se substituait au ministre de la Justice (comme il s'était substitué au ministre de la Marine pour la nomination d'aumôniers militaires), ordonna, par une circulaire du 4 octobre, d'ouvrir des informations judiciaires ; et ce fut le capitaine Bouchardon, dont le nom ne devait être remarquablement connu qu'en 1916 qui, dès le 15 octobre 1914, lança les premières commissions rogatoires à travers la France au sujet des faux bruits que l'Allemagne faisait déjà courir chez nous.

---

[1] *Revue du Droit public*, 1915, p. 314.

[2] Voir l'*Action Française* des 10 et 14 août. Ce journal se vit même interdire la publication des listes des blessés hospitalisés dans les ambulances belges lors de la bataille de Charleroi.

CHAPITRE III

Le droit de propriété

« La propriété est un droit inviolable et sacré » ; ce principe, formulé par l'article 17 de la *Déclaration des Droits de l'Homme*, ne reçut, hâtons-nous de le dire, en août 1914, que de légères atteintes en comparaison de celles portées aux autres droits individuels. Néanmoins, « ce grand pouvoir, que les administrés, selon M. Hauriou, peuvent opposer à l'administration », ce pouvoir privé qui s'oppose à la puissance publique et qui « est bien mieux garanti contre les réglements que la liberté individuelle proprement dite »[1], dut fléchir, à son tour, sous la tempête des faits.

Section I. — L'extension du droit de réquisition.

La réquisition militaire représente, dans notre droit administratif moderne, le type le plus pur de l'opération de puissance publique, avec la mise en

[1] M. Hauriou. *Précis de Droit public.*

œuvre du privilège de l'*exécution préalable*. Elle est, par elle-même, une sérieuse atteinte au droit de propriété. La guerre de 1914 accentua encore ce caractère.

Le décret du 2 août 1914, modifiant la loi fondamentale du 3 juillet 1877 et l'article 10 du décret du 2 août 1877, énuméra (art. 1) les personnes qui, en dehors des autorités administratives (préfets, sous-préfets, maires) avaient le droit de réquisition délégué par l'autorité militaire, (ingénieurs des corps des Ponts et Chaussées, des mines, de la navigation, présidents des commission de ravitaillement etc...). Ce décret réglementait, en outre, l'exercice du droit de réquisition relatif aux établissements industriels (art. 2), aux marchandises en entrepôt et en transit. Sur ce terrain, ce texte nouveau, comme celui du 31 juillet sur la réquisition maritime, ne faisait que réglementer les dispositions antérieures en les étendant.

La loi du 5 août, au contraire, en donnant à l'autorité militaire le droit de pourvoir, par voie de réquisition, « au logement et à la subsistance des évacués des places fortes et déclarés sans moyen d'existence », créa un droit nouveau. Une deuxième loi, de même date, créa le même droit pour les « personnes étrangères évacuées sur certaines régions de l'intérieur. » Ces deux textes ne s'appliquaient plus à des réquisitions strictement militaires. Ils visaient directement un objet civil, à l'occasion de faits militaires.

Est-il utile d'ajouter que, dans cette ambiance d'extension juridique, les autorités locales s'arrogèrent des droits qu'aucun texte ne leur donnait ? A Chalon-sur-Saône, notamment, l'autorité militaire, ayant réquisitionné l'automobile d'un particulier pour l'affecter au service du préfet de Saône-et-Loire, vit cette réquisition annulée par le tribunal de Châlon, pour excès de pouvoir ; la loi du 22 juillet 1909, disait le jugement, ne prévoyant que la réquisition « des voitures automobiles destinées à l'armée ». La Cour d'Appel de Dijon infirma ce jugement, en couvrant la loi spéciale de 1909 par la loi fondamentale de 1877 qui autorise la réquisition « de tous les objets et services dont la fourniture est nécessitée par l'intérêt militaire ». On connaît, d'autre part, l'interprétation que donna le préfet de la Côte-d'Or et, après lui, le ministre de l'Agriculture, à la loi de 1877, en l'appliquant aux réquisitions d'ouvriers pour effectuer les travaux de semailles. Avec ces interprétations, la voie était largement ouverte à l'arbitraire administratif [1].

Cette interprétation extensive des textes législatifs sur la réquisition se retrouve surtout dans la détermination de l'indemnité. L'indemnité doit être, selon les termes de la *Déclaration des Droits de l'Homme* « juste et préalable », et, selon l'article 2 de la loi de 1877, « représentative » de la « valeur » de la

---

[1] Voir là dessus l'étude de M. Le Fur dans la *Revue de Droit public* 1917, p. 95.

« prestation ». Une doctrine courante ne craignait pas d'affirmer, avant la guerre, que la situation de l'Etat, vis-à vis du réquisitionné, quant à l'indemnité, était contractuelle et qu'il convenait de se soumettre à la loi de l'offre et de la demande, c'est-à-dire au cours commercial du jour où l'objet est réquisitionné, pour en fixer le prix [1]. Cette thèse fut même soutenue par quelques Cours d'Appel pendant la guerre.

Mais la thèse inverse, celle qui regarde l'Etat comme un acheteur privilégié, quant au prix, prédomina. La Cour de Cassation déclara, en effet, dans son premier arrêt rendu en la matière, le 6 mars 1917, au sujet d'une réquisition remontant au 26 septembre 1914, que « les réquisitions militaires..... sont des actes de puissance publique... ; que, dépendant de la volonté seule de l'Etat..., elles n'ont le caractère ni d'un achat commercial ou marché de fournitures, ni d'aucun contrat de droit commun... » ; qu'il ne convenait pas d'assimiler l'Etat à un « acheteur ordinaire », et qu'on ne pouvait faire du « prix courant » la « base exclusive et nécessaire de l'indemnité » Cette thèse a conduit à une nouvelle théorie de la réquisition que M. Le Fur, professeur à la Faculté de Caen, a exposée le premier [2]. Les nouvelles nécessités de la guerre ont fait considérer la réqui-

---

[1] Voir notamment l'exposé de M. le baron Reille, rapporteur de la loi de 1877.

[2] Voir *Revue de Droit public*, 1917, p. 95.

sition comme une « forme du droit d'expropriation » [1], avec toutefois cette différence que les jurys d'expropriation allouent souvent de bien plus fortes indemnités. On a même regardé le prestataire comme devant accomplir un « certain sacrifice » à une époque où la guerre atteignait, plus ou moins, « toutes les catégories sociales » [2]. La Cour d'Appel d'Aix est même allée jusqu'à considérer la réquisition comme une « contribution forcée » [3].

Cette nouvelle prérogative de l'Etat s'étendit jusqu'au mode de paiement de l'indemnité de la réquisition. Les exigences financières du moment ne permirent pas à l'Etat de payer cette indemnité intégralement au comptant. Jusqu'au 6 décembre 1914, les indemnités des réquisitions de voitures automobiles, de denrées et marchandises ne furent payées qu'en bons du Trésor [4]. Celles des réquisitions de chevaux, mules, mulets et voitures attelées furent payées de la même façon jusqu'au 21 août.

Section II. — **La restriction du droit de créance.**

I

Le droit de créance, qui n'est qu'un droit tempéré de propriété s'exerçant directement sur une valeur mobilière, reçut une grave atteinte par suite de la

---

[1] Voir la note de M. H. Barthélémy dans le *Dalloz*, 1916, 2e, p. 136.

[2] Voir l'étude de M. le Conseiller Colin dans la *Revue de Droit public* 1917, p. 292.

[3] Arrêt du 29 mars 1917.

[4] Décret du 2 août.

vie artificielle que les événements venaient d'imposer au pays. La notion de contrat, base du commerce juridique dans notre Droit moderne, devait presque disparaître, par suite de la rupture d'équilibre imposée par le gouvernement entre les parties contractantes. La convention, qui n'est qu'une forme de l'égalité juridique, devint une dissension forcée, créant, au détriment d'un des contractants, une inégalité d'ordre public. Le créancier vit son droit suspendu. La loi des parties s'effaça devant la loi de l'intérêt général, et l'on dénomma *moratorium* une nouvelle mesure qui, au nom des intérêts du pays, déchira une page de notre Droit privé.

L'Etat avait eu soin de se prémunir contre le danger résultant, en temps de crise, de l'affluence des créanciers se précipitant aux guichets des Caisses d'Epargne, par l'institution de la « clause légale de sauvegarde » dont l'origine remonte au décret temporaire du 17 septembre 1870. Un décret du 30 juillet 1914 ressuscita cette clause, en limitant « les remboursements à effectuer par les Caisses d'Epargne (ordinaires et nationales) à 50 francs par déposant et par quinzaine ». De même, la loi du 27 janvier 1910, prévoyant, en cas de crise, « la prorogation de 30 jours francs au maximum des délais dans lesquels doivent être faits les protêts et les autres actes destinés à conserver les recours pour toutes les valeurs négociables », fut mise en vigueur, par un décret du 31 juillet, pour les valeurs « souscrites antérieurement au 1er août 1914, échues depuis cette date, ou

venant à échéance avant le 15 août 1914». Mais là s'arrêtaient les restrictions, prévues par des textes antérieurs à 1914, des droits du créancier en temps de guerre.

II

Sitôt la mobilisation décrétée, l'attention du gouvernement fut attirée du côté des Sociétés de crédit dont le rôle, au début de la crise, devait être si important. Un privilège excessif fut créé en leur faveur par le décret du 1er août qui limitait à 250 francs la somme que les créanciers pouvaient retirer « sur leurs dépôts-espèces et soldes-créditeurs des comptes courants » qu'ils avaient en banque, et qui fixait à 5 % le retrait du surplus[1]. Ce décret draconien eut pour conséquence immédiate une léthargie économique sans précédent. Il fut, d'autre part, la cause de la bonne tenue de nos finances pendant la période de mobilisation. La loi du 5 août 1914 et le décret du 9 août en étendirent l'application, en la précisant, à presque toutes les valeurs mobilières, aux créances commerciales, aux avances faites sur titre, etc...

---

[1] « Ce décret (comme tant d'autres) était illégal. Il visait la loi de 1910 autorisant les prorogations d'échéance des valeurs commerciales, mais ne s'appliquait nullement aux dépôts ». (LACHAPELLE. *Rev. de Paris*, 15 oct. 1915).

Ces premières restrictions furent quelque peu relâchées par les décrets postérieurs (décret du 29 août, du 27 septembre, du 27 octobre, du 21 novembre, du 15 décembre, etc...). En même temps que ces textes prolongeaient, par étapes de 30 jours, la première prorogation, ils restreignaient les privilèges des débiteurs-banquiers en élevant successivement à 1.000 et 2.000 francs le maximum à retirer des banques, et à 20, 25, 40, 50 °/₀ le retrait du surplus.

Parallèlement à ce privilège des banques, les agents de change se virent investis de droits nouveaux. Dès le 29 juillet 1914, anticipant sur toutes les mesures que l'état de guerre n'avait pas encore fait prendre, une délibération de la Compagnie des Agents de Change de Paris, approuvée par le ministre des Finances, prescrivit, en principe, la prorogation de la liquidation du 31 juillet. Les décrets sur le *moratorium*, et surtout celui du 27 septembre, immobilisèrent ensuite complètement, dans les portefeuilles de de ces agents, les fonds dont ils étaient débiteurs. Une ordonnance du préfet de police, en date du 3 septembre, fit fermer la Bourse de Paris pour le marché à terme[1]. Ce ne fut que devant la protestation générale des commerçants, que quelques dérogations furent apportées, en novembre 1914, à ce régime de

[1] La Bourse était fermée, pour le marché au comptant, depuis le 1er août. Voir, sur le rôle de la Bourse de Paris, au début de la Guerre, l'article de M. Lachapelle, dans la *Revue de Paris* du 15 juillet 1915.

léthargie par une convention, passée entre la Banque de France et la Compagnie des Agents de Change, permettant à ceux-ci de remettre 40 % de leurs titres aux créanciers reporteurs de la liquidation du 31 juillet. D'autre part, la Bourse fut réouverte, pour le marché au comptant, le 7 décembre.

L'immunité des agents de change et des banquiers ne fut pas sans attirer de violentes critiques. Les journaux d'opinion, dès le mois de septembre, s'élevèrent contre un privilège que certains appelèrent un scandale. A la suite d'une interview évasive du ministre des Finances, le journal *Le Temps* osa écrire, le 5 octobre : « On ne peut considérer comme des interventions prudentes, ni l'embargo arbitraire sur les capitaux placés en reports, ni la violation brutale du droit des déposants dans les sociétés de crédit, ni l'interdit dont furent frappés leurs fonds, ni la suspension des contrats conclus à la Bourse officielle des valeurs mobilières. Divers intérêts ont pu gagner à ce genre si commode de protection ; mais une atteinte inadmissible était portée au respect des contrats, ainsi qu'au droit de propriété ».

Dès cette date, les réclamations se firent plus nombreuses. Le 7 octobre, ce fut celle des Chambres Syndicales et Industrielles ; le 8 et le 16, celle du Comité des élus de la Seine. Le décret du 27 octobre apporta quelque amélioration à la circulation des capitaux ; mais la situation ne put être considérée comme satisfaisante qu'en janvier 1915, époque à

laquelle la plupart des grandes Banques consentirent, d'elles-mêmes, à la restitution complète des dépôts et des soldes-courants dont elles étaient les débitrices.

III

La suspension du droit de créance fut aussi étendue au détriment des bailleurs à loyer ou à ferme. Les décrets du 14 août, du 1er et du 27 septembre, précisés par une circulaire du 4 octobre, accordèrent un délai de 90 jours pour le paiement de certains baux à loyer. Ce délai fut prorogé, par la suite, par des décrets successifs. Les baux à ferme furent, à leur tour, prorogés d'un an par le décret fondamental du 19 septembre. On comprendra que nous n'insistions pas sur toutes ces mesures, qui, à elles seules, ont déjà fait l'objet d'études spéciales et dont l'examen dépasserait notre but[1].

Les débiteurs, en dehors des sociétés de crédit, des banquiers, des agents de change, des locataires et des fermiers, furent encore protégés par la suspension de « toutes prescriptions et péremptions, en matière civile, commerciale ou administrative, et de tous délais impartis pour signifier, exécuter ou attaquer les décisions des tribunaux ». (Décret du 10 août). Une circulaire détaillée du ministre de la Justice, en date du 12 août, précisa, en faisant

---

[1] Voir notamment *la Guerre et les Contrats* de M. Brunet, 1918.

notamment du paragraphe 2 de l'article 1244 du Code civil, le droit commun (c'est-à-dire en accordant des délais aux débiteurs, et en surseyant à l'exécution des poursuites par simple ordonnance de référés), que le but principal de ce décret était de « protéger le débiteur que les circonstances mettent dans l'impossibilité de remplir ses engagements ». Le décret du 21 août alla même jusqu'à protéger les débiteurs en voie de faillite.

Enfin, mentionnons que les saisies-arrêt sur les salaires et appointements ne dépassant pas 2.000 fr., comme les actions en paiement à raison d'opérations de bourses effectuées à terme, antérieurement au 4 août 1914[1], etc..., furent suspendues.

Le résultat de toutes ces mesures qui, dès le début de la guerre, imprimèrent à notre machine législative et judiciaire une ligne de conduite qui persiste encore[2], fut de créer dans notre société démocratique moderne, par le renversement des principes égalitaires (celui du droit de propriété notamment), une catégorie nouvelle de victimes. La rupture des liens juridiques normaux transforma, au milieu d'une floraison inattendue de « nouveaux riches », les propriétaires et les crédit-rentiers en

[1] Décrets des 26 et 27 septembre 1914.

[2] Voir notamment la loi, dite définitive, du 31 mars 1922, sur la prorogation des loyers.

« nouveaux pauvres », pour lesquels la loi et les tribunaux furent impitoyables. Les événements sanglants de 1914 montrèrent que le droit de propriété n'était pas plus intangible que le droit à la vie, et qu'il convenait parfois de sacrifier l'un comme l'autre sur l'autel de la patrie.

CHAPITRE IV

La Liberté du Commerce

I

Le droit de faire du commerce dut se restreindre, à son tour, devant les exigences nationales. Bien avant que la vie chère eût atteint l'étiage imprévu que nous lui connaissons aujourd'hui, le gouvernement se préoccupa, dès les premiers jours de la guerre, de tarifer les denrées de première nécessité et de réprimer la spéculation. Dès le 3 août, il mit en état d'arrestation des spéculateurs sur les pommes de terre. Dès le 1er août, le gouverneur de Lunéville fixa les prix *maxima* des légumes à vendre aux militaires. En Bretagne, des maires taxèrent le beurre et la volaille. A Paris, une commission, présidée par le commissaire spécial des Halles et composée des représentants des commerces d'alimentation, fut instituée pour fixer, toutes les semaines, aux détaillants, les prix *maxima* de leurs denrées. Ces mesures n'étaient justifiées par aucun texte. Il n'y a que deux denrées, le pain et la viande, qui, légalement, peu-

vent être taxées par l'autorité municipale [1]. « C'est donc, comme le fait remarquer M. Barthélemy, que, dans une certaine mesure, l'autorité administrative a dû se considérer comme investie, par l'état de siège, d'une sorte de pouvoir législatif qui lui permettait de ressusciter les lois du maximum de l'époque révolutionnaire » [2].

D'autre part, l'autorité administrative s'arrogea le droit de réglementer la fabrication du pain, alors que la loi et la jurisprudence ne lui donnaient que celui de le taxer. Renouvelant un procédé en vigueur lors des disettes du premier Empire, les préfets interdirent la vente des pains de fantaisie et des « croissants » jusqu'en janvier 1915.

La vente de l'alcool subit aussi d'importantes restrictions suivant les départements, d'abord par la fermeture des débits à des heures prématurées, ensuite par l'interdiction de la vente de l'alcool chez les détaillants épiciers, enfin par l'interdiction partielle ou totale de consommer ces liquides dans les débits [3]. Un jugement de la justice de paix de Chateauneuf (Eure-et-Loir), qui avait eu à interpréter la légalité d'un arrêté préfectoral, en date du

---

[1] Lois des 16-22 juillet 1791.

[2] *Revue de Droit Public*, 1915, p. 158.

[3] Le préfet de Meurthe-et-Moselle imagina une sanction originale pour réprimer ces infractions. Il supprima l'allocation aux femmes qui s'enivraient. (V. L. Rolland, « Les Administrations locales et la Guerre », *Revue de Droit Public*, 1916).

9 octobre 1914, interdisant la vente de l'alcool dans le département, déclara cet arrêté illégal parce qu'il portait atteinte à la liberté du commerce, « attendu, disait ce jugement, que, en matière de réglementation, l'état de siège ne confère pas à l'autorité militaire des pouvoirs plus étendus que ceux appartenant à l'autorité civile, et que la prohibition de vendre de l'alcool ne peut être imposée que par un texte législatif ». La Cour de Cassation cassa évidemment ce jugement en faisant rentrer l'arrêté en question dans le cercle des attributions préfectorales, de celles notamment qui ont pour but « d'assurer le maintien de la sûreté et de la tranquillité publiques ».

La vente de l'absinthe fut aussi interdite par des arrêtés préfectoraux dès le 15 août, à la suite d'une circulaire du ministre de l'Intérieur. Cette interdiction ne fut légalisée que par le décret du 7 janvier 1915 qui, étant à son tour illégal [1], au moins en partie, fut remplacé par la loi du 16 mars 1915 encore en vigueur. Cette réforme, préconisée depuis longtemps par les hygiénistes, s'était toujours butée aux intérêts électoraux du Parlement. Il a fallu les événements sanglants de 1914 pour la faire accepter de force par un régime constitutionnel timide.

Enfin, passant outre au principe qui interdit aux

---

[1] « Attendu qu'une loi ne peut être modifiée par un acte du pouvoir exécutif et que le décret sus-énoncé n'a pu disposer que sous réserve de sa ratification ultérieure par le pouvoir législatif ». (Arrêt de la Cour de Cassation du 30 novembre 1916. DALLOZ, 1917, 1e, p. 43).

communes de faire du commerce, quelques municipalités s'occupèrent d'acheter des denrées et de les revendre à des prix normaux à leurs administrés. A Pont-à-Mousson, ces achats se montèrent au 31 décembre 1914, à 440.000 francs [1]. On sait aujourd'hui combien ce procédé, de légalité douteuse, s'est étendu durant le cours des hostilités.

II

Les restrictions apportées au droit de faire du commerce reçurent une plus importante application à l'égard des étrangers ennemis. Le décret capital du 27 septembre 1914, « interdisant toute relation commerciale avec les sujets des nations ennemies », ébranla quelque peu les principes individualistes exprimés aux Conférences de La Haye, ceux qui aboutissent à regarder la guerre comme une relation d'Etat à Etat, et non comme une lutte de peuple à peuple [2]. Quand des nations entières se trouvent en armes, comme en 1914, il est difficile d'isoler l'individu de l'atmosphère de combat dans laquelle il vit. L'étranger d'une nation ennemie ne put « s'exterritorialiser » de sa nation d'origine; et le principe, qui jusqu'ici

---

[1] Lucien ROLLAND, *Revue de Droit Public*, 1916. L'administration locale et la guerre.

[2] MÉRIGNHAC, *Le Droit de la Guerre*, t. I, p. 11.

avait voulu sauvegarder ses droits et ses biens dans le pays qui l'hospitalisait, dût être violé[1].

Ce n'est qu'après de longues hésitations que le ministre du Commerce fit rendre ce décret. « L'état actuel de notre législation, disait le rapport qui le précédait, ne présente pas de textes prohibant ce genre d'opération ». Ce texte fut complété par une série de circulaires du ministre de la Justice. La première, du 8 octobre, approuvant une ordonnance rendue par le président du Tribunal civil du Havre, inaugurait le régime des « séquestres » des biens austro-allemands comme sanction de cette prohibition. Ce régime fut élargi par les circulaires suivantes. Au nom de l' « intérêt public », elles ordonnèrent la saisie des biens des maisons ennemies, « que ces maisons aient cessé ou non leurs opérations depuis la guerre », et alors même qu'elles se seraient « abritées sous le couvert d'un tiers de nationalité française ». En saisissant les préfets et sous-préfets de ces mesures, ces prescriptions ministérielles revêtaient un caractère d'universalité qui obscurcissait singulièrement les droits individuels et les principes de notre droit international. Les circulaires du 30 octobre, du 3 et du 4 novembre, du 14 et du 18 novembre et du 5 décembre, ne

---

[1] Le caractère exceptionnel du décret du 27 septembre devait être précisé par un arrêt célèbre de la Cour d'Appel de Paris (avril 1916) qui, en reconnaissant aux étrangers ennemis le droit d'ester en justice, disait que ce décret « faisait échec » aux « principes généraux du droit ».

firent que préciser et renforcer les lignes générales de cet organisme nouveau qui venait de se surajouter à tant d'autres créés par la guerre[1].

---

[1] Sur la situation juridique des sujets ennnemis pendant la période de 1914, on consultera très utilement l'ouvrage, d'une rare documentation, de M. J. Signorel : *Le statut des sujets ennemis*.

CHAPITRE V

La liberté de Réunion

L'article 9 (§ 4) de la loi sur l'état de siège de 1849 ne donnait à l'autorité militaire que le droit « d'interdire... les réunions de nature à exciter ou à entretenir le désordre ». Là, encore, le Gouvernement de 1914 s'arrogea des droits nouveaux, au point de donner de la réunion publique une nouvelle définition [1].

Jusqu'en 1914, la doctrine et la jurisprudence s'accordaient à reconnaître que la loi du 17 juillet 1880, sur les débits de boissons, ne donnait, en aucun cas, à l'autorité administrative le droit de prononcer la fermeture d'un débit ; cette mesure, ayant tous les caractères d'une peine, ne pouvait être prescrite que par le tribunal [2]. Or, la jurisprudence de la guerre, après un premier arrêt rendu par le Conseil d'Etat, le 6 août 1915, devait assimiler un

[1] Lucien ROLLAND, L'administration locale et la guerre, *Revue de Droit Public*, 1916.

[2] *Revue de Droit Public*, 1915, p. 552.

débit de boisson à une réunion et, par là, donner à l'autorité militaire... le droit de le fermer, « considérant que l'article 9 (par. 4) de la loi du 9 août 1849 a pour but de donner à l'autorité militaire... le pouvoir d'empêcher les réunions de toute espéce; [que cet article] vise non seulement... les assemblées auxquelles s'appliquent les dispositions des lois qui ont réglementé l'exercice du droit de réunion, mais encore les rassemblements de fait, même accidentels, des citoyens dans tous les lieux ouverts au public...»

Cet arrêt était d'autant plus caractéristique que les débits de boisson jouissaient, avant la guerre, d'un régime exceptionnel de faveur. Par la loi de 1880, comme le fait remarquer M. Hauriou, ces établissements « étaient mieux protégés que les écoles privées, les associations déclarées, les journaux; c'étaient des propriétés encore plus inviolables » [1]. Nous avons vu quelles atteintes avait déjà reçues leur privilège du fait des restrictions apportées par la guerre au commerce de l'alcool. Leur fermeture, par simple décision de l'autorité militaire ou préfectorale, fut donc leur coup de grâce. Amené à commenter cet arrêt, M. Hauriou conclut qu'il « faut en venir à la notion des lois de sûreté considérées comme suspendant provisoirement les garanties des autres lois, dans la mesure nécessaire à l'exécution des opérations visées » [2]. Mais ces « lois de sûreté » quand et

[1] et [2] *Recueil Sirey*, Arrêt DELMOTTE, 1916-3-9. (Note de M. HAURIOU).

comment les votera-t-on, si la crise éclate soudainement et sans avoir été prévue ?

Le droit de réunion ainsi compris fut sévèrement réglementé par quelques autorités locales. C'est ainsi que quelques commandants de région, comme celui de la IVe, « au nom du bon ordre et de la moralité publique », interdirent l'emploi de rideaux, carreaux ou vitraux opaques, susceptibles de gêner de l'extérieur la surveillance des débits de boissons. A Paris, le Préfet de police, pour éviter tout attroupement sur la voie publique, supprima les terrasses de cafés dans les premières journées d'août. Dans plusieurs endroits, à Paris notamment, la fermeture des cafés fut ordonnée, durant les trois premiers mois de la guerre, à 8 heures du soir et celle des restaurants à 8 h. 1/2. Les théâtres de la capitale furent fermés jusqu'au 25 novembre.

Nous avons essayé de grouper, sous les principales rubriques, les différentes atteintes portées aux droits individuels par les événements de 1914. Ce tableau est forcément incomplet. De multiples mesures moins importantes, comme la suspension de l'ouverture de la chasse, la déclaration obligatoire des maladies contagieuses [1], etc..., s'ajoutèrent aux

[1] Décret du 14 août.

grandes restrictions apportées à la liberté de l'individu, de la Presse, du commerce, de la propriété, etc... D'autre part, nous avons laissé de côté le chapitre des droits politiques qui, sauf pour les élections du sénateur Dehove (2 août), et du député Moutet (9 août), furent totalement étouffés dans cette période de « silence civique » [1]. Nous n'avons pas voulu faire œuvre d'érudition, mais seulement d'observation.

[1] Ce n'est que la loi du 24 décembre 1914 qui, après cinq mois de « silence civique » de fait, suspendit toute « élection législative, départementale, communale, ou consulaire ».

CONCLUSION

Nous avons limité à la seule période des cinq premiers mois de la guerre, une étude qui n'est que l'esquisse d'un plan d'ensemble que d'autres, après nous, amplifieront. La guerre de 1914-1918 a été riche en leçons de toutes sortes. De la dictature de la Marne, que nous venons d'étudier, à celle de M. Clemenceau, qui a amené la victoire définitive, de nombreuses expériences politiques et juridiques ont été faites. De nombreux problèmes, comme ceux de la stabilité gouvernementale, du commandement militaire, de la politique économique et financière, de la validité des contrats, etc., se sont présentés et ont été résolus au gré des exigences, souvent contradictoires, des événements et de nos institutions. Mais tous ont été dominés par le fait politique mondial de septembre 1914, comme nos événements militaires l'ont été par la manœuvre stratégique accomplie dans cette période décisive. Il convenait, par conséquent, de fixer les caractères politiques, constitutionnels, administratifs de cette époque qui marque une date non seulement dans l'histoire de la guerre, mais dans toute notre histoire.

Devant l'énorme édifice qu'en un rien de temps la France avait érigé derrière la ligne de ses soldats, et dont nous avons ici simplement détaillé les matériaux, quelques hommes politiques et quelques juristes ont pu pousser un cri d'orgueil. M. Viviani, président du Conseil, avec la satisfaction du devoir accompli, a pu, lors de son premier discours public prononcé dans Reims reconquise, le 8 novembre 1914, s'écrier dans une sorte de défi : « Quelques-uns pensaient qu'une démocratie bouillonnante, où toutes les idées s'affrontaient trop violemment quelquefois, premières victimes de la liberté qu'elle avait remise aux hommes, n'aurait pas l'esprit de suite dans le dessein, la force dans l'exécution qu'exige l'élaboration d'une grande œuvre » [1]. Dans des termes presque identiques, M. Dubost devait dire, à la tribune du Sénat, le 5 août 1915 : « Dans l'horrible drame qui ensanglante le monde, ce grand spectacle lui sera donné d'une démocratie, épanouissant jusque là avec confiance ses institutions et ses libertés, se resserrant soudain aux strictes disciplines de la guerre et, *sans rien altérer de ses organes vitaux de discussion, de contrôle et de responsabilité,* faisant front à un empire militarisé à outrance » [2].

Après ces hommes politiques, M. le professeur Barthélémy, aujourd'hui député, a écrit : « Admirable

---

[1] *Journal Officiel* du 9 novembre 1914.

[2] *Journal Officiel* du 6 août 1915.

souplesse de la Constitution de 1875 ! On lui reprochait d'avoir condamné son exécutif à une déplorable impuissance; et quand les circonstances l'ont exigé, cet exécutif a déployé toute la force qu'il était raisonnablement possible de lui souhaiter » [1]. Son collègue M. Barthélémy, à son tour, du haut de sa chaire de Droit administratif, a enseigné que : « le régime constitutionnel, qui domine nos institutions administratives, a fait bonne contenance au milieu de l'universelle tourmente », et que « les règles de notre Droit public sont sorties de la terrible épreuve plus fortes et comme mieux trempées » [2].

Notre dessein n'est pas de voiler l'éclat de ces cris de triomphe. Mais nous invitons humblement ceux qui seront encore tentés de les pousser à examiner de plus près nos textes constitutionnels et à les confronter avec le régime de fait de nos gouvernements de guerre. Contentons-nous simplement de placer ici, à côté de ces chants de victoires, quelques réflexions plus moroses sorties de la bouche ou de la plume de nos contemporains. « Suspendre le pouvoir législatif en temps de guerre..., avait dit M. de Rosambo, envisageant le rôle des pouvoirs publics dans de telles circonstances, à la

---

[1] *Revue de Droit public*, 1915.

[2] *Traité de Droit administratif*, 1920 (Préface). Nous regrettons que l'auteur de telles affirmations ait passé sous silence, dans un volume de 1092 pages, l'examen de quelques états juridiques créés par la guerre, et notamment de la censure, qui a duré près de six ans.

Chambre des Députés, ce serait dire que le jour de la déclaration de guerre, la République cessera d'exister »[1]. Après lui, M. Marcel Sembat, devenu moins sceptique lorsqu'il fut nommé ministre, disait, en 1913, dans un livre célèbre : « Je ne crois pas qu'on puisse jamais tirer de la République les qualités qu'exige une politique de guerre »[2].

Ces assertions furent confirmées implicitement, avec plus ou moins de netteté, au lendemain de la période août-décembre 1914, par quelques écrivains et hommes politiques. M. le sénateur H. Bérenger écrivait déjà, en décembre 1914, que « cinq mois d'une dictature à peu près absolue » avaient abouti à « supprimer, en temps de guerre, la démocratie elle-même »[3]. M. le député A. Ferry, un des champions du contrôle parlementaire aux armées, aujourd'hui mort au champ d'honneur, déplorait, à son tour, que la France eût « renié ses origines » et mis « en surveillance, comme une tare indésirable, ses instincts démocratiques »[4]. M. Aulard, lui-même, l'historien de la Révolution, au lendemain de la victoire, écrivait : « Chez toutes les nations victorieuses, la guerre a été gagnée par des procédés de dictature conservatrice... Partout on a, pour ainsi dire, rétabli provisoirement et en vue de l'effort

---

[1] *Journal Officiel* : *Débats parl.* Séance du 26 février 1906.

[2] *Faites un Roi, sinon faites la Paix*, p. 27.

[3] Rapporté par l'*Action Française* du 18 décembre 1914.

[4] *La guerre vue d'en haut et d'en bas*, p. 12.

guerrier, l'ancien régime »[1]. Enfin, M. le professeur Duguit, dans des phrases peut-être plus voilées, n'a pas été moins affirmatif : « Pendant la période qui s'étend du 3 août au 22 décembre 1914, a-t-il écrit en 1918, le pouvoir exécutif a gouverné le pays dans les circonstances les plus graves, sans le concours et le contrôle des Chambres. Le régime parlementaire a cessé de fonctionner, et la France a vécu sous un *gouvernement absolu* auquel le régime de l'état de siège donnait des pouvoirs exceptionnellement étendus »[2].

Que conclure de ces affirmations, corroborées par l'expérience, sinon que, comme le demandait M. Ch. Benoist, il faut, « dans les temps de crise, non pas élargir mais resserrer le gouvernement et se serrer autour de lui »[3]. Ce « resserrement », qui demande, à certaines heures, l'abdication totale de nos personnalités physiques et morales, ne peut pas être prévu dans ses détails et codifié dans des textes écrits. La solution du problème constitutionnel posé dans les temps de crise, ne semble devoir être envisagé que du côté d'un gouvernement suffisamment libéré de la rigidité de ses institutions et de ses principes constitutionnels. Qu'il nous soit permis, en terminant cette étude, de citer une dernière fois M. Bar-

---

[1] *Le Pays*, du 25 août 1919.

[2] *Droit constitutionnel*, 1918, p. 204.

[3] *Revue des deux Mondes*, février 1916.

thélemy, en le remerciant d'avoir été notre guide et notre compagnon de route dans cet ouvrage, et de dire avec lui : « Les grandes crises imposent aux nations qu'elles secouent un large examen de conscience qui pénètre jusqu'aux fondements même de leur vie et les oblige à *repenser* les principes premiers de leur institution » [1]. Un esprit éminent, connu dans le monde judiciaire, M. Signorel, devait dire plus tard, presque dans les mêmes termes : « Dans les moments de tourmente, vouloir s'obstiner à rester dans l'ornière des vieilles règles pour respecter les principes du droit constitutionnel, serait une expérience dangereuse, peut-être fatale » [2].

Consentirons-nous à faire ce « large examen de conscience », ou bien accepterons-nous de tenter encore de nouvelles expériences « dangereuses » et « fatales » ? M. Morin a déjà constaté que, sur le terrain du droit privé, « il se produit, dans l'évolution, un moment critique où l'incohérence est complète entre les formules juridiques et la réalité, où la vie, pour ainsi dire, se rebelle contre les formules qui prétendent l'enfermer » [3]. C'est ce qu'il appelle « la révolte des faits contre le Code ». Aurons-nous le courage de dire après lui, mais sur le terrain du droit public, que la « révolte des faits »

---

[1] *Le Problème de la compétence dans les démocraties*, p. 2.

[2] *Revue générale de l'Administration*, juillet 1920, p. 142.

[3] *La révolte des faits contre le Code*, p. IV.

contre la Constitution, du moins en ce qui concerne la période que nous venons d'étudier, est aussi évidente, et que nos principes constitutionnels, pas plus que les dispositions du Code de 1804 qu'ils ont engendrées, ne sont des « vérités immuables et éternelles » ?

En écrivant cette modeste étude, en montrant ce qu'a été notre pouvoir politique dans la période août 1914-janvier 1915, en signalant ce que les principes juridiques de nos institutions démocratiques modernes ont perdu dans la constitution de ce pouvoir improvisé, nous n'avons eu pour but que de tracer un point d'interrogation et, par là, d'attirer l'attention de tous ceux qu'intéressent les hautes destinées de notre France, sur une page de notre histoire de politique intérieure qui a posé et résolu provisoirement un problème que notre situation précaire de paix armée et notre système rigide des constitutions écrites ne pourront jamais écarter.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

L'importance du sujet dans l'étude des sciences juridiques et politiques 7

Section I. — La supériorité de la Constitution anglaise 10

I. — Sa souplesse : la liaison des trois pouvoirs ; le rôle personnel et indépendant du pouvoir exécutif anglais. 11

II. — Les conséquences heureuses de cette souplesse : la loi des pleins pouvoirs du 8 août ; la transformation du cabinet politique en cabinet de « concentration nationale » ; la création du *War-Cabinet*.... 14

Section II. — Les précédents de la dictature de 1914 : le Comité de Salut Public de 1793, le Gouvernement provisoire de 1848 et le Gouvernement de la Défense nationale de 1870..... 18

Section III. — Les projets législatifs contemporains envisageant l'état de guerre 22

PREMIÈRE PARTIE

L'organisation d'une dictature de guerre

INTRODUCTION. — Les événements politiques à la veille de la guerre 25

CHAPITRE PREMIER. — La substitution du pouvoir exécutif au pouvoir législatif. (Première période : 30 juillet-25 août). 28

Section I. — Le renforcement du pouvoir exécutif et l'affaiblissement du pouvoir législatif..... 28

Section II. — Ce qu'il faut penser de l'hypothèse d'une délégation du pouvoir législatif au pouvoir exécutif. 32

Section III. — L'inconstitutionnalité de la loi financière du 5 août 35

CHAPITRE II. — La substitution du pouvoir militaire au pouvoir civil. (Deuxième période : 26 août-1er octobre) 38

Section. I. — Le pouvoir civil 39

I. — Le ministère du 26 août. Sa composition et sa signification. Le départ du gouvernement.. 39

II. — La suppression du pouvoir législatif. (Le décret du 4 septembre ; son illégalité) 42

Section II. — La dictature militaire 44

I. — Le commandement des armées : la « théorie littéraire » de la Constitution inapplicable ; la suppression des Conseils supérieurs de la Défense nationale et de la Guerre ; l'indépendance du généralissime ; la suppression de tout contrôle gouvernemental civil 45

II. — Les pouvoirs du gouverneur militaire de Paris : la transformation de la ville en camp retranché ; le « comité » administratif ; le « bureau civil » et le « deuxième bureau » du gouverneur de Paris ; les attributions ministérielles du général Galliéni 50

III. — Les trois pouvoirs confondus dans la dictature militaire ; l'infériorité, en cas de crise, des gouvernements strictement civils 54

CHAPITRE III. — Le déclin de la « dictature de la Marne ». (Troisième période : 1er octobre 1914-12 janvier 1915) 59

Section I. — La restauration des pouvoirs de l'exécutif : les premiers contacts du pouvoir civil et du pouvoir militaire ; la rentrée du gouvernement à Paris ; ses effets 60

Section II. — La restauration des pouvoirs du législatif : la démobilisation des députés et sénateurs ; la reformation des groupes, des commissions ; la continuation des enquêtes parlementaires 62

Section III. — La deuxième session extraordinaire des 22 et 23 décembre : son caractère ; le vote du budget et la ratification des décrets ; ce que devient le principe de la non-rétroactivité des lois..... 65

Section IV. — Le deuxième interrègne parlementaire (24 décembre-11 janvier)..... 68

CONCLUSION. — La nécessité de renforcer les pouvoirs de l'exécutif dans les temps de crise..... 70

DEUXIÈME PARTIE

La restriction des droits individuels

INTRODUCTION. — L'insuffisance des lois sur l'état de siège. Les effets exceptionnels de l'état de siège d'après la loi de 1849 ; ses strictes conditions d'application d'après la loi de 1878..... 73

CHAPITRE PREMIER. — La liberté individuelle *stricto sensu*... 77

Section I. — Le droit d'aller et de venir : dans le territoire et dans Paris ; les restrictions apportées aux étrangers. Le droit de communiquer librement.... 77

Section II. — La sûreté individuelle..... 80

I. — Le droit de défense devant les tribunaux militaires : l'extension imprévue des règles de compétence, de procédure et de pénalité ; la résurrection des « cours martiales »..... 81

II. — La discipline des fonctionnaires : la suppression des conseils de juridiction ; les sanctions.. 84

III. — La réquisition militaire des hommes. L'illégalité des mesures prescrites..... 87

IV. — Les premiers linéaments de la « mobilisation civile »..... 90

CHAPITRE II. — La liberté de la Presse et d'opinion. La censure 93

Section I. — Les premières mesures (du 1er au 5 août) ; les mesures légales (loi du 5 août et arrêté du 12 août) ; et les mesures de fait (censure militaire et censure civile)..... 93

Section II. — La répression des « délits d'opinion »... 99

CHAPITRE III. — Le droit de propriété 101

Section I. — L'extension du droit de réquisition : quant aux autorités qui peuvent requérir ; quant à l'objet des réquisitions et quant à la détermination et au mode de paiement de l'indemnité 101

Section II. — La restriction du droit de créance ..... : 105

I. — Les restrictions légales antérieures à la guerre. 106

II. — Les décrets sur le « moratorium » des banques et des agents de change ; la protestation des journaux et des chambres corporatives 107

III. — Le privilège du débiteur (locataire, fermier) et la prorogation de tous délais (judiciaires et extrajudiciaires) 110

CHAPITRE IV. — La liberté du commerce : la taxation des denrées ; la réglementation de la fabrication du pain ; les restrictions apportées à la vente de l'alcool et de l'absinthe ; les municipalités commerçantes. — L'interdiction de faire du commerce avec les sujets ennemis 113

CHAPITRE V. — La liberté de réunion ; l'extension juridique du mot réunion ; les mesures de fait 119

CONCLUSION

La Constitution de 1875 a-t-elle permis la victoire de la Marne ? Les réponses affirmatives et négatives. La nécessité de donner à notre constitution, en vue des temps de crise, une souplesse indépendante de la rigidité de ses principes fondateurs 123

Vu : *Le Président de la thèse.*
Montpellier, le 23 décembre 1921.
DE NESMES-DESMARETS.

Vu : *Le Doyen.*
Montpellier, le 11 janvier 1922.
Jules VALÉRY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Montpellier, le 12 janvier 1922.
Le Recteur,
Jules ~~Jean~~ COULET.

MONTPELLIER
MANUFACTURE DE LA CHARITÉ
PIERRE-ROUGE